

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Pensamento Estruturalista e o
Desenvolvimento Econômico Brasileiro
Recente**

RODRIGO FERNANDES DE LIMA

DRE:105044107

ORIENTADOR: Denise Lobato Gentil

AGOSTO 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Pensamento Estruturalista e o
Desenvolvimento Econômico Brasileiro
Recente**

RODRIGO FERNANDES DE LIMA

DRE:105044107

ORIENTADOR: Denise Lobato Gentil

AGOSTO 2012

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

Para Ana e meus pais, amor pra vida toda e fundamentais nessa jornada.

AGRADECIMENTOS

A todos que passaram pela minha vida nos últimos seis anos de Instituto de Economia: amigos, companheiros de luta, mestres e funcionários.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro, por proporcionar momento tão marcante na minha formação enquanto ser humano.

Ao Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA- IE/UFRJ) pela iniciação e aprofundamento da teoria crítica radical.

Agradeço em especial à minha orientadora, Prof. Denise Lobato, peça fundamental na minha formação como economista e como ser humano. Sem ela, este trabalho não teria ficado pronto.

Aos amigos de IPEA, Salvador Werneck, Félix Manhiça, Marcos Vinicius Chiliatto Leite, André Modenesi, Camila Ferraz, Caroline Teixeira Jorge, Lucas Teixeira, Daniela Carbinato, Maria de Fátima Queiroz, Renata Carvalho.

Aos amigos para a vida toda, Juliana Nascimento, Laura Beraldo, Allan Mesentier, Carla Curty, João Tapioca, Guilherme Lima, Camila Callegario, Laryssa Naumann e Veronika Berg.

RESUMO

Este trabalho busca identificar os principais limites estruturais que persistem na economia brasileira no período 1994-2011. Recuperando e assumindo as contribuições propostas pelo Pensamento Clássico da Cepal em termos de metodologia de análise, observa-se o movimento dos preços-chave da economia nacional - juros, câmbio e nível geral de preços - na determinação da Inserção Internacional, nas Condições Estruturais Internas e, ainda, nas Possibilidade de Ação Estatal. Através desses três aspectos pode-se reconhecer se os limites estruturais apontados pelo Pensamento Clássico da Cepal foram superados ou reforçados na atual conjuntura da economia brasileira.

.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COPOM	Comitê de Política Monetária
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
FED	<i>Federal Reserve</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
ONU	Organizações das Nações Unidas
RMI	Regime de Metas de Inflação
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

ÍNDICE

Introdução.....	9
Capítulo I - Cepal: A História, o Pensamento Clássico e a Nova Cepal.....	11
I.1 - Breve histórico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.....	11
I.2 - O método estruturalista.....	13
I.2.1 - O Estruturalismo.....	14
I.3 - O Pensamento Clássico da Cepal.....	16
I.4 - A Nova Cepal e O Novo Consenso de Washington.....	22
I.4.1 - O Novo Consenso de Washington.....	22
I.4.2 - A Nova Cepal e o neoestruturalismo.....	24
I.5 - Conclusões iniciais.....	27
Capítulo II. O desempenho recente da economia brasileira 1994 – 2011.....	29
II.1 - Os preços chave da economia brasileira: juros, câmbio e nível geral de preços.....	31
II.1.1 - Pré-regime de metas de inflação 1994-1998.....	31
II.1.2 Do regime de metas de inflação à crise financeira de 2008.....	32
II.1.3 Pós - crise? 2008 - 2011.....	38
II.2 - Conclusões.....	44
Capítulo III - Determinações dos preços chave na economia brasileira 1999-2011.....	46
III.1 - Determinações dos preços chaves da economia brasileira e limites estruturais ao desenvolvimento.....	46
III.1.1 Condicionantes estruturais internos e o padrão de inserção externa da economia brasileira 1999-2011.....	46
III.1.2 - Possibilidades de ação estatal.....	53
III.2 - Quais são os limites estruturais ao desenvolvimento?.....	55
A guisa de conclusão.....	59
Referências	61

INTRODUÇÃO

No período compreendido entre o fim da Segunda Grande Guerra e o primeiro “choque do petróleo” a teorização sobre o desenvolvimento consolida-se como uma área de conhecimento da Ciência Econômica. É também nesse período da história mundial que surge a abordagem estruturalista do desenvolvimento, ou o estudo do subdesenvolvimento das economias situadas na periferia do sistema interestatal capitalista.

Podemos apontar como marco fundamental dessa abordagem as contribuições de Raúl Prebisch, A. N. Agarwala e S. P. Singh, W. Arthur Lewis, Paul Rosenstein-Rodan, Simon Kuznets, além do economista brasileiro Celso Furtado (IPEA, 2010). Suas teorias constituíram a base da teoria do desenvolvimento periférico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão criado em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU).

Para esta escola de pensamento, as economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento apresentariam obstáculos estruturais específicos às suas condições históricas associados, dentre outros fatores, ao tipo de inserção no sistema econômico internacional. Alguns destes entraves – a especialização primário-exportadora; a deterioração dos termos de troca; a tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos; o vasto contingente de força de trabalho subempregado nos setores de subsistência; uma profunda heterogeneidade entre setores produtivos e sociais - não podiam ser superados sem a promoção de transformações estruturais, tanto no sentido de uma profunda mudança em termos produtivos, comerciais e científico-tecnológico, quanto na configuração de instrumentos macroeconômicos que viabilizem e potencializem o desenvolvimento humano, social e econômico pleno dessas regiões. O pensamento cepalino configura-se como um corpo analítico de profunda utilidade para a compreensão da realidade histórica Latino Americana, em termos de sua estrutura econômico-produtiva, mas sem colocar em segundo plano aspectos políticos e sociológicos. Seu diagnóstico era baseado em três níveis de análise: Inserção Internacional, Condicionantes Estruturais Internas e Ação Estatal.

O pensamento da instituição passou por modificações ao longo dos seus quase setenta anos, contudo identifica-se modificações em sua unidade e coerência, sobretudo pela reformulação das análises estruturalistas e pela adesão, ainda que negada pelos seus membros, ao Novo Consenso de Washington.

Assim, tendo em mente os aspectos teóricos, políticos e sociais de uma instituição de mais de meio século como é a CEPAL, o que pode-se afirmar para a atual fase da economia brasileira? O crescimento econômico brasileiro recente evidencia alguma mudança nos limites estruturais ao seu desenvolvimento? Se sim, quais as causas desse fenômeno, bem como suas consequências? São fatores estruturais ou apenas conjunturais, reflexo de fenômenos internacionais?

A justificativa desse trabalho se baseia na perspectiva de mapear a atual fase de crescimento econômico nacional a luz da metodologia de análise oriunda da velha CEPAL. Contudo, não se pretende produzir uma resposta definitiva a esse e outro conjunto de questionamentos, mas sim, retomar uma importante ferramenta analítica para formulação de políticas melhor condizentes com o objetivo de desenvolvimento econômico, entendido aqui em sentido amplo e não como mero aumento/diminuição de índices matemáticos.

Esta monografia tem por objetivo analisar, apoiando-se na perspectiva cepalina, a dinâmica da economia brasileira no período compreendido entre 1994 e 2011. Para isso, pretende-se em um primeiro momento, revisar criticamente a história da Cepal desde sua fundação até os dias atuais, explicitando suas principais contribuições teóricas para o entendimento da dinâmica socioeconômica da América Latina.

Especificamente, pretende-se proceder à comparação dos problemas apontados pelo Pensamento Clássico da Cepal com os problemas específicos do atual momento da economia brasileira, visando entender sua evolução de fato, isto é, em que medida eles deixaram de existir, se agravaram, se transformaram, etc.

A hipótese sustentada é de que os problemas estruturais apontados pelo Pensamento Clássico da Cepal se mantém e se apresentam sobre novas formas.

A monografia está composta de três capítulos, além de introdução e um capítulo final à guisa de conclusão. O primeiro capítulo trata-se da história da Cepal e sua dinâmica teórica sobre o desenvolvimento latino americano. O segundo capítulo parte para a análise macroeconômica da economia brasileira através de seus preços-chaves (Câmbio, Juros e Nível Geral de Preços) no período mencionado. O terceiro capítulo diz respeito às influências determinantes desses preços-chave no tocante à inserção internacional, aos condicionantes estruturais internos e aos limites e possibilidades de ação estatal. Por último um capítulo a guisa de conclusão onde são discutidos os resultados desse trabalho.

Capítulo I - Cepal: A História, o Pensamento Clássico e a Nova Cepal

I.1 - Breve histórico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) tem sua origem datada de 25 de fevereiro de 1948. Foi criada no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU) pelo seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC), sendo sua sede na capital chilena, Santiago.

No que diz respeito à composição da Cepal todos os países da América Latina e do Caribe são membros, em conjunto com algumas nações desenvolvidas, tanto da América do Norte como da Europa, que mantêm fortes vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total¹, os Estados-membros da Comissão são quarenta e quatro além de oito membros associados, condição jurídica acordada para alguns territórios não independentes do Caribe.

A instituição é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas. Seus objetivos incluem monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si quanto com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e incorporou-se o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

Em 1996, houve uma atualização da sua missão institucional, através de seus governos-membros. Foi estabelecido, então, que a Cepal deve empenhar-se como centro de excelência, encarregado de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento. Esta missão incluiu a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e

1 Os Estados-membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os Países-membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos.

coordenação regional e internacional, inclusive com outras instituições de missão semelhante como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no Brasil.

Definidos os seus objetivos institucionais a Cepal se desenvolveu como uma escola de pensamento² especializada na análise das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino americanos. O espaço dessa instituição e do pensamento estruturalista foi ocupado por uma variedade de intelectuais que reúne alguns dos principais historiadores econômicos da América Latina como o chileno Aníbal Pinto (1956), o argentino Aldo Ferrer (1979) e o brasileiro Celso Furtado (1959), além da contribuição fundamental do argentino Raúl Prebisch (1949).

Em seu texto inaugural de 1949, Prebisch alertava sobre a especificidade do processo de crescimento nas circunstâncias estruturais e periféricas dos países da América Latina. Além de ressaltar os problemas do desenvolvimento para os "países periféricos"³, o autor também exigia um espaço analítico específico para estudá-las (CEPAL, 1951a, p. 4).

Outro grande exemplo de intelectual e pesquisador no âmbito da Cepal é Celso Furtado. Este foi o intelectual que mais se dedicou a revestir a análise cepalina com roupagem de legitimação histórica, colocando – assim como Prebisch – a importância de se apreender a partir da história real os elementos-chaves para a transformação social. Assim, diz Furtado que “o problema do desenvolvimento econômico é um aspecto do problema geral da mudança social em nossa sociedade, e não poderá ser totalmente compreendido se não se lhe devolve o conteúdo histórico” (FURTADO, 1969, p. 320).

Seus livros sobre a formação histórica e econômica do Brasil e sobre a formação histórica e econômica da América Latina (FURTADO, 1959 e 1970, respectivamente) são obras primordiais do método histórico estruturalista cepalino, que tiveram como função deliberada defender a importância de entender o subdesenvolvimento como um contexto histórico específico que exige teorização e fundamentação própria.

Furtado dedicou-se a esta tarefa não somente como historiador econômico, mas também como teórico do subdesenvolvimento (FURTADO, 1971). Ele ainda atuou como agente político fundamental na criação de bancos com objetivo explícito de financiar projetos de desenvolvimento de longo prazo, como o antigo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento

2 É importante ressaltar que a Cepal não é uma instituição acadêmica *stricto sensu*, mas sim uma instituição de pesquisa com objetivos e missões específicas em âmbito internacional.

3 De acordo com Love (1980), Prebisch já utilizava a expressão "países periféricos" muito antes de entrar para a Cepal.

Econômico e Social (BNDES) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Assim, conhecido o processo histórico que originou a Cepal bem como sua função, seus principais autores e contribuições, é preciso explicitar o método subjacente e a sua importância para o desenvolvimento das análises da instituição.

I.2 - O método estruturalista

O programa de reflexões e investigação, isto é, o método estruturalista inaugurado por Raúl Prebisch em 1949 é a motivação original que explica a inclinação cepalina pelas tendências históricas. A origem desse programa encontra-se no diagnóstico, feito por Prebisch, da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino americanas, que evoluíam do modelo de crescimento primário exportador, *hacía afuera*, ao modelo urbano industrial, *hacía adentro* (BIELSCHOWSKY, 2010, pp. 3).

"Em outros tempos, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados de fora pelo aumento persistente das exportações (...). Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo ou crescer para dentro, mediante a industrialização. Esta passou a ser o modo principal de crescer." (PREBISCH, 1949 pp. 52-53)

Se tratava pois, de examinar o modo como se daria a passagem entre o modelo primário exportador ao modelo urbano-industrial nos países latino americanos. Havia uma crença que essa transição acabaria com a condição subdesenvolvida, isto é, acreditava-se que o processo produtivo transformar-se-ia no marco de uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período primário exportador da primeira metade do século XX. Tratava-se, em suma, de um paradigma do desenvolvimento latino americano.

Esta é a origem dos principais fundamentos para a formulação teórica da análise histórico-comparativa da Cepal: as estruturas subdesenvolvidas da periferia da América Latina condicionam comportamentos e estratégias específicos, de trajetória não determinável *a priori*. Por esse motivo, necessitam de estudos e análises próprios não

havendo espaço para aplicação da teoria econômica tradicional⁴, salvo, com reservas, no caso dessa aplicação conseguir incorporar especificidades históricas e regionais.

I.2.1 - O Estruturalismo

Como mencionado anteriormente, o enfoque histórico foi instrumentalizado poderosamente pela teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico de Prebisch⁵, bem como pelas contribuições de Celso Furtado mencionadas anteriormente. Esta perspectiva se instala no centro das análises cepalina como consequência direta do objeto de reflexão a que se propunha a instituição, qual seja a transição pelas quais passavam as economias latino americanas, de um modelo primário-exportador ao modelo urbano-industrial.

No entanto, o estruturalismo, tanto no que diz respeito ao conceito original como no que se refere a sua utilização na análise econômica, carecem de maiores explicações. O termo estruturalismo tem sua origem em outras Ciências Sociais que não a Ciência Econômica, sendo localizada enquanto conceito no âmbito da Antropologia e da Linguística. Contudo, nessas disciplinas corresponde, caracteristicamente, como um instrumento metodológico ahistórico ou não processual.

De forma distinta, na análise econômica cepalina o estruturalismo é, em sua essência, um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, processuais, históricas e comparativas. Assim, do ponto de vista do método científico se alinha mais com a perspectiva “indutiva” do que a uma “heurística positiva” (Bielschowsky, 2010).

Dito de outra forma, o enfoque histórico estruturalista cepalino engendra uma metodologia de produção do conhecimento atento não só a trajetória das instituições, mas também, ao comportamento dos agentes sociais, se aproximando muito mais a um processo indutivo do que um processo abstrato dedutivo tradicional (Bielschowsky, 2010).

Deste modo, a riqueza do método cepalino reside na fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch, que é a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico. A polaridade entre periferia de

4 Entende-se aqui por Teoria Econômica Tradicional, aquelas oriundas das escolas de corte liberal, definidos de forma genérica na literatura econômica como teoria ortodoxa. São exemplos dessa Escola economistas como A. Marshall, M. Friedman, Lucas e Sargent.

5 Para mais a respeito ver Prebisch (1949) e (1952). Rodríguez (1981) sistematiza a análise de Prebisch, destacando seus elementos teóricos.

um lado, e centro do outro, que desempenha um duplo papel de análise, ilustra bem esse ponto (BIELSCHOWSKY, 2010) e foi importante para os desenvolvimentos teóricos posteriores, por pelo menos dois motivos.

Em primeiro lugar, a oposição centro/periferia serviu para afirmar que a estrutura das economias subdesenvolvidas determina um padrão específico de inserção internacional como periferia do capitalismo mundial - via divisão internacional do trabalho. Nesse contexto, a estrutura econômica subdesenvolvida é produtora de bens/serviços com uma demanda externa pouco dinamizada; no que diz respeito ao mercado interno é importadora de bens/serviços com uma demanda doméstica em rápida expansão, além de ser assimiladora de padrões de consumo e tecnologias adequadas para o centro desenvolvido, porém, com frequência, pouco adequadas ou inadequadas por completo para a disponibilidade de recursos e o nível de renda da periferia.

Em segundo lugar, resultou na ideia de que a estrutura social e econômica da periferia latino americana determina um modo particular de industrialização, de introdução e disseminação do progresso técnico e de crescimento, assim como um modo peculiar de absorção da força de trabalho e de distribuição de renda. Ou seja, em suas características mais determinantes, os processos de crescimento e de desenvolvimento econômico, em todas suas variáveis-chaves, seriam distintos do que ocorrem nos países do centro.

As diferenças entre as estruturas econômicas desenvolvidas e as estruturas econômicas subdesenvolvidas encontram-se no fato de que estas últimas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogêneas, contrastando com o quadro observado naquelas. Os países do centro possuem aparato produtivo melhor diversificado, uma produtividade homogênea ao longo de toda a cadeia produtiva, além de contar com mecanismos de criação e difusão tecnológica aperfeiçoados e de transmissão social de seus frutos que são inexistentes ou pouco funcionais para promover o desenvolvimento na periferia.

Estas novas ideias apresentadas por esse conjunto de intelectuais constituíram o estruturalismo latino americano original. Seus sistemas de ideias é muito complexo, e a literatura sobre ele é ampla (BRESSER e GALA, 2010, pp. 666). Contudo, tentativas de sistematização⁶ do pensamento cepalino vem sendo feitas ao longo dos anos. Para fins

6 Os textos utilizados na construção deste trabalho Bielschowsky (2000), (2009) e (2010) são boas referências em matéria de sistematização do pensamento cepalino. A primeira tentativa foi feita com

deste trabalho, utilizaremos a sistematização proposta por Bielschowsky (2009), que identifica ao longo dos sessenta e três anos da instituição, duas etapas marcadamente distintas. A primeira destas é a Etapa Estruturalista, que perpassa a fundação da instituição até o final dos anos de 1980. A segunda, a Etapa Neoestruturalista, tem início nos primeiros anos da década de 1990 e é a atual fase de pensamento da instituição.

No entanto, este trabalho não pretende fazer uma nova tentativa de sistematização do pensamento cepalino como um todo. Para os objetivos aqui propostos, definiremos a seguir o pensamento clássico da Cepal - a qual este trabalho toma como referência teórica. Em seguida, faremos uma revisão crítica do atual momento da comissão - Nova Cepal - explicitando suas filiações teóricas e apontando os limites de seu pensamento.

I.3 - O Pensamento Clássico da Cepal

O corpo analítico do pensamento clássico da Cepal possui grande força explicativa oriunda, como mencionado anteriormente, do seu componente metodológico, derivado do fértil cruzamento entre um método essencialmente histórico e indutivo, por um lado, e uma referência teórico abstrata própria - a teoria estruturalista do subdesenvolvimento -, por outro.

Utilizando-se da definição de Joseph Schumpeter em *História da análise econômica*, Bielschowsky (2010) classifica a contribuição cepalina no grupo dos sistemas de economia política. Este seria um "amplo conjunto de políticas econômicas que os autores sustentam fundamentando-se em determinados princípios unificadores - normativos - como os princípios do liberalismo econômico, do socialismo, etc." (SCHUMPETER 1954, p.38 *apud*: BIELSCHOWSKY, 2010). Deste modo, partindo da classificação proposta por este autor, afirma-se que o princípio normativo orientador da Cepal é a necessidade de que o Estado contribua ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições observadas da estrutura periférica da economia latino americana.

De acordo com Bielschowsky (2000), em seu trabalho de sistematização do pensamento da comissão, é a permanência dos temas que dá coesão teórica e metodológica a qualquer tipo de pensamento. Com isso, o pensamento cepalino teria

Aníbal Pinto em Cepal (1969). Outro trabalho de sistematização mais minucioso e completo pode ser encontrado em Rodríguez (1981).

capacidade de adaptar-se facilmente a evolução dos acontecimentos - históricos, sociais, políticos e econômicos -, através de contínuas revisões de suas interpretações, sem que isso signifique a perda de sua coerência político-ideológica ou mesmo, e mais importante, de sua consistência analítica (BIELSCHOWSKY, 2010). Entretanto, este trabalho parte de uma premissa distinta, explicitada por Carcanholo, (2010):

"(...) não é a permanência dos temas que dá coesão teórica e metodológica a qualquer tipo de pensamento, mas a forma como são abordados. Subdesenvolvimento, pobreza, distribuição de renda, heterogeneidade, restrição externa não são temática exclusivas do pensamento crítico. Trabalhá-las a partir de uma concepção teórica e metodológica crítica e, portanto, não ortodoxa, é que faz de um pensamento ser crítico, alternativo." (CARCANHOLO, 2010 pp.122).

Como mencionado anteriormente, identifica-se na Cepal duas etapas marcadamente distintas. O ponto fundamental que distingue estas duas etapas é o posicionamento da instituição frente ao pensamento liberal-conservador - tanto em relação ao diagnóstico do subdesenvolvimento como em relação as proposições de política oriundas dessa tradição para a América Latina.

A primeira etapa, que perpassa o período de sua fundação até o início da década de 1990, é aquela conhecida como estruturalista. O Pensamento Clássico da Cepal é oriundo desta primeira fase, mais precisamente entre os anos de 1950 e 1960. Por pensamento Clássico entende-se "o arcabouço analítico com perspectiva crítica que caracterizou o pensamento dessa comissão, principalmente, nas décadas de 1950 e 1960, dentro do que se convencionou chamar 'desenvolvimentismo'" (CARCANHOLO, 2010).

De acordo com Castelo (2010) era possível identificar características comuns aos autores "desenvolvimentistas", tais como:

- A defesa da autonomia e soberania nacionais;
- A industrialização como meio mais eficiente para a superação dos entraves ao desenvolvimento da periferia;

- O Estado entendido como um agente estratégico promotor de políticas de planejamento e bem estar social;
- A participação ativa de uma *intelligentsia* culta e bem formada na gerência de postos-chave do Estado.

Uma das principais contribuições do pensamento clássico da Cepal para a teoria econômica é a crítica a teoria (neo)clássica do comércio internacional, assentado na hipótese das vantagens comparativas (CARCANHOLO, 2010), sejam elas estáticas ou originadas da dotação relativa de fatores.

"Ao contrário do que prometia a teoria das vantagens comparativas estáticas ou das vantagens originadas da dotação relativa de fatores, durante o século XX, a maior lentidão do progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava promovendo o encarecimento dos primeiros em relação aos últimos." (BIELSCHOWSKY 2010, pp.5)

A Cepal afirmava que a tendência a deterioração dos termos de troca, a partir da industrialização dos países centrais a partir de 1870, implicava em transferência de renda dos países da periferia do sistema capitalista em direção ao centro da economia mundial (CARCANHOLO, 2010).

A deterioração dos termos de troca, por sua vez, teve como origem o fato dos países do centro industrializado possuírem um setor industrial bem estruturado e uma demanda dinâmica de trabalho, o que proporcionava uma tendência a aumento de salários, bem como incentivava inovações tecnológicas poupadoras de trabalho. Contudo, a introdução das inovações não veio acompanhada de redução dos salários - explicada pela maior organização sindical dos trabalhadores industriais nos países centrais - o que explicaria, por fim, a deterioração dos termos de troca em favor dos preços dos produtos industriais importados pela periferia, em detrimento dos preços dos produtos exportáveis por essa região.

Os países da periferia latino-americana, por outro lado, por possuírem baixo desenvolvimento industrial e tampouco serem capazes de produzir tecnologia de ponta, ficariam fadados a conviverem com uma dinâmica econômica de reduzida produtividade e baixa oferta de emprego, isto é, altos índices de desemprego com renda média reduzida.

Para a Cepal deste período a inserção externa nesse contexto seria muito prejudicial à economia latino americana. Em outras palavras, "A permanência da divisão internacional do trabalho, calcada na hipótese das vantagens comparativas, só aprofundaria a brecha entre as economias centrais e periféricas, perpetuando o subdesenvolvimento das últimas". (CARCANHOLO, 2010 pp.120).

Bielschowsky (2010) chama atenção para o peso que a tendência a deterioração dos termos de troca ganhou no pensamento clássico cepalino, pois este claramente opunha-se ao postulado liberal das virtudes do livre comércio internacional.

A solução proposta pelo pensamento clássico da Cepal era, por um lado, implantar medidas corretivas no plano do comércio internacional e, por outro lado, promover uma política econômica pró-indústria, baseado no processo de industrialização por substituição de importações⁷ (ISI). A dinâmica substitutiva consiste na forma como a economia reage aos estrangulamentos sucessivos do balanço de pagamentos. Devido a diminuição progressiva da lista de importados, a industrialização vai passando de setores de instalação mais simples, pouco exigentes em termos de tecnologia, capital e escala, à segmentos cada vez mais sofisticados e exigentes.

Entretanto, o processo de industrialização não atenuaria a vulnerabilidade externa, porque durante muito tempo a periferia latino americana permaneceria como exportadora de produtos primários - de demanda inelástica nos países centrais - e como importadora de produtos industriais - de alta elasticidade na América Latina. Assinalava-se, então, que enquanto o processo de industrialização não estivesse completamente concluído, enfrentaria sempre a tendência à deterioração estrutural do balanço de pagamentos, já que o processo substitutivo "aliviava" a demanda de importações por um lado, mas impunha novas exigências, derivadas da nova estrutura produtiva em formação.

Assim, o que de fato ocorria era a mera alteração da composição dos bens importados, renovando-se continuamente o problema de insuficiência de divisas, agravando a restrição externa (BIELSCHOWSKY, 2010). O processo de ISI tinha como objetivos a promoção do desenvolvimento latino americano e o fim - ou pelo menos a

7 Entretanto, industrialização e substituição de importações são processos distintos. O processo de industrialização é portador de uma lógica e de um dinamismo independentes da mera substituição de importações. A industrialização projeta-se devido às decisões de acumulação de capital orientadas para a formação de uma capacidade de ofertar sem restringir a demanda por importados. Esse argumento é desenvolvido por Tavares (1964)

redução - da dependência dessa região e das suas economias aos mercados internacionais (CARCANHOLO, 2010).

Como já destacado, o projeto de desenvolvimento cepalino fornecia ao Estado um papel central na medida em que ele seria o responsável pelo planejamento desse desenvolvimento e por implementar a política econômica adequada ao esforço industrializante. Ou seja, o Estado, atuando, sobretudo, no comércio internacional, no sentido de proteger a indústria em formação, atenuando, assim, as desvantagens da condição periférica. Em síntese,

"A proposta alternativa da Cepal para superar o subdesenvolvimento era a industrialização planejada e implementada por ações estatais - em detrimento dos sinais de mercado, como pregava, e continua pregando, o pensamento ortodoxo. Ou seja, tratava-se de uma proposta nacional desenvolvimentista." (CARCANHOLO, 2010 p.120).

Cabe destacar, também, as críticas ao pensamento clássico cepalino oriundos da tradição do pensamento crítico. Essa críticas são desenvolvidas em, Caputo e Pizarro (1970), Marini (1992) e (1994), Sotelo Valencia (2005) e Oliveira (2008). Identifica-se pelo menos três limitações desse pensamento para de fato, resolver a condição subdesenvolvida:

- Para a o pensamento clássico da Cepal, desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam tratados como uma diferenciação quantitativa (maior ou menor patamar de renda média, por exemplo), não percebidos em sua totalidade, como uma relação dialética de oposição e unidade;
- O Estado configura-se nesse arcabouço como uma instituição que possui uma racionalidade própria e autônoma. Uma concepção de Estado neutro, como se este estivesse fora da sociedade, alheio às contradições de classe e seus respectivos interesses.
- A percepção, por parte dos autores da teoria da dependência marxista, de que a industrialização não eliminaria a heterogeneidade produtiva e a

dependência - apenas alterariam a forma como estas características se expressavam e, portanto, não seriam suficientes para a superação dos problemas estruturais da periferia latino americana.

Contudo, é inegável que o pensamento clássico cepalino - mesmo com as limitações apontadas pela tradição do pensamento crítico - se alinha a uma perspectiva crítica ao pensamento liberal-conservador. Para estes últimos o subdesenvolvimento é uma "etapa de desenvolvimento"⁸ pela qual passam todos os países, resultado de problemas, insuficiências e incapacidades dos próprios países subdesenvolvidos e não um processo em si mesmo que, na ausência decisiva da intervenção política tende a ser perpetuar continuamente.

Para o pensamento liberal-conservador a solução para a superação do subdesenvolvimento é a execução de *boas políticas* que, de uma forma ou de outra, significam estabelecer uma economia de mercado, com um Estado mínimo, isto é, sem ou com pouca intervenção estatal, sem restrição alguma aos fluxos internacionais de produtos, serviços e capitais. Esta tradição de pensamento aceita acriticamente a divisão internacional do trabalho, baseada na hipótese das vantagens comparativas.

Mais adiante, veremos que o pensamento neoestruturalista não se diferencia muito desta tradição. Pelo contrário, no que tange ao tratamento dado às questões fundamentais do pensamento clássico da Cepal, as propostas de superação do subdesenvolvimento e (e mais importante) o posicionamento da Nova Cepal diante das reformas (neo)liberais a colocam, mesmo com diferenças marginais, ao lado do pensamento liberal-conservador, não constituindo, assim, uma teoria alternativa que promova a superação dos problemas socioeconômicos da periferia latino americana. Assim, Castelo (2010) afirma que,

"Diante da conjuntura política na América do Sul e das novas configurações do mercado mundial, como a internacionalização da produção via empresas multinacionais, a Cepal produziu uma leva de trabalhos que revisavam boa parte de suas formulações originais. Até então, a comissão da ONU acreditava que a industrialização levada a cabo pelos Estados latino-americanos, substituindo o modelo de desenvolvimento para fora e a inserção

8 Uma importante crítica recente aos desenvolvimentos teóricos que pregam maior liberalismo nas relações econômicas internacionais como forma de alcançar (*catch up*) os países do centro desenvolvido encontra-se em Chang (2006).

na divisão internacional do trabalho por meio da exportação de produtos primários, seria capaz de suplantar as barreiras do subdesenvolvimento e os países da região alcançariam padrões de vida iguais aos dos países do Norte." (Castelo, 2010 p. 205)

Entretanto, para prosseguirmos com a revisão crítica do pensamento da Nova Cepal, se faz necessário um breve esclarecimento sobre O Novo Consenso de Washington.

I.4 - A Nova Cepal e O Novo Consenso de Washington

I.4.1 - O Novo Consenso de Washington

O Novo Consenso de Washington, isto é, o programa de ajuste (neo)liberal - formulado em novembro de 1989 - por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BID) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, conformam uma concepção própria de desenvolvimento, composta, esquematicamente, por três elementos distintos⁹ (CARCANHOLO, 2010):

- Estabilização Macroeconômica, com objetivos de reduzir o nível geral de preços e controlar o gasto público;
- Reformas Estruturais, como condicionantes estruturais que possibilitam o bom funcionamento de uma economia de mercado. As principais reformas estruturais são a abertura comercial, a desregulamentação dos mercados, a privatização das estatais e dos serviços públicos, a eliminação dos subsídios com fins de garantir a livre flutuação dos preços e a liberalização financeira;

9 Carcanholo (2010), na verdade, utiliza-se de Fiori (1997, p.12) para explicitar a concepção de desenvolvimento do Novo Consenso. Porém, ao contrário deste último, não emprega o termo fase - que daria uma ideia mecânica a esses elementos, o que não é o caso, já que elementos diferentes ajustam-se (sobrepõem-se) nos diferentes objetivos.

- O desenvolvimento propriamente dito, com a retomada do investimento e do crescimento econômico, oriundos da prudência fiscal do Estado Nacional, apoiada na iniciativa privada.

A não discricionariedade dos gastos públicos e a sinalização do mercado, associados à estabilização de preços e as reformas estruturais, garantiriam o desenvolvimento com distribuição de renda na América Latina. "A economia de mercado, funcionando sem intervenções e/ou regulamentações levaria à *ordem natural harmônica*, ao desenvolvimento econômico" (CARCANHOLO, 2010, pp. 131. grifos originais do autor).

Apesar da importância que o primeiro elemento trouxe para o debate sobre desenvolvimento na América Latina, é impossível compreender qualquer tipo de ajuste (neo)liberal apenas com políticas liberais-conservadoras de administração da demanda, "ainda que estas tenham sido aplicadas em algum momento." (CARCANHOLO, 2010).

A diversidade de formas de implementação dos três elementos do programa não é o que define o programa (neo)liberal, mas sim a natureza das reformas propostas.

Assim, as políticas de estabilização macroeconômica (sejam elas ortodoxas ou não) têm importância para os autores desta tradição de pensamento na medida em que elas são consideradas condicionantes para os outros dois componentes do programa. Assim, a estabilização do nível geral de preços, possibilitaria a obtenção de uma disciplina econômica ou fundamentos (*Fundamentals*). Estes últimos, por sua vez, seriam os responsáveis pela captação e absorção contínua de capitais externos para financiar o desenvolvimento. Contudo, como bem apontado por Carcanholo (2010), a mais importante diretriz do programa de ajuste (neo)liberal - dada a estabilização - são as reformas estruturantes. São estas que, supostamente, garantiriam o crescimento e o desenvolvimento no futuro, pois possibilitariam a competição entre os capitais privados, tendo como consequência o aumento da produtividade nos países periféricos e da competitividade internacional. Nas palavras de um importante autor da Nova Cepal "este enfoque [(neo)liberal] tem se refletido em algumas reformas fundamentais das políticas e dos mercados, e tem um duplo objetivo de estabilização macroeconômica e desenvolvimento da competitividade internacional" (ROSENTHAL, 1996, p.11).

O pensamento liberal-conservador "na sua constante luta contra as evidências empíricas em busca de se adequar *ex-post* aos fatos" (CARCANHOLO, 2010, pp. 134-35) e , por conta dos seus efeitos deletérios - crises cambiais e financeiras - para a

economia latino americana, passou por revisões¹⁰ em busca de um padrão ótimo de implementação do seu programa de ajuste. Contudo, podemos definir de forma geral a política de desenvolvimento (neo)liberal para a América Latina como "um ideário de mais longo prazo, uma concepção de desenvolvimento, embora tenha como pré-condição uma política de estabilização de curto-prazo, ortodoxa ou não" (Carcanholo, 2010) aliada a abertura externa total e a desregulamentação financeira doméstica, como forma de obter financiamento e incentivar a concorrência e a produtividade. Estes últimos fatores seriam necessários para a retomada do crescimento econômico.

I.4.2 - A Nova Cepal e o neoestruturalismo

A passagem dos anos de 1980 para a década de 1990 foi marcada pela mudanças na orientação do pensamento econômico¹¹. Esse fato - em nível global – influenciou decisivamente a perspectiva cepalina em suas análises posteriores.

Durante o período de consolidação da agenda (neo)liberal, a instituição passou por um dilema institucional: Como uma agência da ONU, sua posição deveria ser de submissão ou oposição as novas teses liberais? Como defender algo que tanto se tentou combater? A resposta da instituição veio como uma reformulação de perspectiva, passando a associar-se a uma espécie de agenda positiva.

A crítica do pensamento clássico da Cepal ao (neo)liberalismo, baseia-se na proposição de políticas alternativas às propostas neoliberais, adequadas à realidade dos países América Latina. Entretanto, o pensamento da Nova Cepal - definido a partir da publicação do documento *Transformação Produtiva com Equidade (TPE): a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e Caribe nos anos 1990* -, renega a perspectiva crítica do pensamento clássico com relação às propostas liberais-conservadoras, não se configurando como alternativa ao (neo)liberalismo na região. Todavia, o que de fato nos permite caracterizar o pensamento da Nova Cepal dentro do Consenso de Washington?

10 Essas revisões não serão objetos de análise desse trabalho. Cabe-nos apontar, somente, que em um primeiro momento defendeu-se o tratamento de choque (abertura externa total, isto é, comercial, financeira e cambial) passando em seguida para um argumento de implementação sequencial (MCKINNON, 1973 e 1991, apud in CARCANHOLO, 2010). A sequência ótima de implementação é definida em (MCKINNON, 1991, p.4-10, apud in: CARCANHOLO, 2010). A terceira fase, ocasionado pela percepção de imperfeições de mercado, podem ser encontrados em Eichengreen et al (1999), Demirguç-Kunt e Detragiache (1998) e Stiglitz (1999).

¹¹ Para um debate acerca das mudanças teóricas na Ciência Econômica que culminam na estratégia liberal do período analisado ver Possas (1997).

De acordo com Carcanholo (2010) é o tratamento dados às questões fundamentais do pensamento clássico, isto é, o modo de entender a apropriação do progresso técnico e a desigualdade de renda nas economias periféricas, além das propostas de superação do subdesenvolvimento e, o mais importante, a posição da Nova Cepal em relação às reformas estruturantes é que definem de fato, o enquadramento da Nova Cepal nesta ou naquela tradição de pensamento.

O posicionamento da Nova Cepal frente a estes temas, segundo um dos grandes sistematizadores do pensamento da instituição é de que,

"A Cepal dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não se colocou contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma estratégia reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências de médio e longo prazos" (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 63).

Contudo, Carcanholo (2010) chama atenção para o fato de que:

- A perspectiva teórica que pretenda se situar no centro de dois extremos não conciliáveis, é uma forma de abstenção e não de posicionamento;
- De fato, não é verdade que a Nova Cepal se situe entre os dois extremos, na medida em que ela apoia as reformas pró mercado.

Sobre o fato da Nova Cepal defender a "reforma das reformas" (OCAMPO, 1999), nas palavras deste autor,

"Que a Nova Cepal defenda um 'retoque' nas reformas, isso não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao (neo)liberalismo, ao contrário, (...) isso é característica da atual fase do pensamento ortodoxo, dentro do que ele mesmo chama de pós-Consenso de Washington." (CARCANHOLO, 2010, p.123).

De acordo com Ramos (1997)¹², o neoestruturalismo da Nova Cepal tem duas características principais do seu arcabouço teórico, quais sejam:

- O Mercado como agente que possui primazia na definição do desenvolvimento;
- O Estado como agente regulador e estimulador das decisões privadas.

Nota-se que a orientação do desenvolvimento na Nova Cepal se assemelha muito mais ao receituário (neo)liberal do que ao pensamento clássico da comissão. A Nova Cepal defende o desenvolvimento para fora - abertura externa - como forma de obter uma competitividade pela via do mercado, com incentivo à concorrência externa que levaria, segundo seus autores, ao aumento de produtividade interna. Esse ponto é justamente um dos pilares do Novo Consenso de Washington.

No que diz respeito ao papel do Estado, as diferenças se mostram mais sutis. A teoria econômica liberal-conservadora defende a passividade do Estado frente aos sinais de mercado, já que para esta escola de pensamento, o mercado é a instituição mais eficiente na decisão da alocação de recursos na economia. A Nova Cepal explicita um papel mais ativo ao Estado. No entanto, isto equivale dizer que o papel do Estado no pensamento clássico da Cepal e da Nova Cepal são equivalentes? A resposta é negativa.

Para os estruturalistas originais cabia ao Estado direcionar, planejar e implementar uma política econômica visando a superação do subdesenvolvimento, mesmo que estas contrariem os sinais de mercado. Os neoestruturalistas defendem um reformismo conservador (CARCANHOLO, 2010), cabendo ao Estado regular os mercados a fim de garantir o melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre iniciativa e a livre concorrência - permitindo, assim, a primazia do mercado na definição do desenvolvimento.

"O programa de investigação cepalina nos anos 1990 volta seu foco às transformações provocadas por outra mudança de modelo de acumulação na região, ou seja, a que se dá pela reorientação dos marcos regulatórios, por intermédio da liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, especialmente via privatizações. Esse programa parte do reconhecimento de

¹² Ele mesmo um autor da Nova Cepal.

que esse conjunto de reformas liberalizantes pode ter influencia positiva sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido." (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 68).

Um outro autor neoestruturalista vai mais além ao dizer que,

"(...) os princípios que inspiram esta virada [(neo)liberal] - a economia de mercado, a propriedade privada, a prudência fiscal e o protagonismo do setor privado - **são patrimônios das principais correntes do pensamento econômico atual**: do (neo)liberalismo por um lado e do neoestruturalismo por outro" (RAMOS, 1997, p.16). grifos nossos.

I.5 Conclusões iniciais

A Cepal fará em 2012, sessenta e quatro anos de existência, debatendo temas importantes com alto nível de excelência. Desenvolveu-se e modificou-se ao longo da história do continente, com o objetivo primeiro de promover políticas que de fato melhorassem a vida das populações da periferia do capitalismo mundial. Contudo, suas mudanças de orientação não a colocam mais como alternativa ao (neo)liberalismo na região. O programa de desenvolvimento da Nova Cepal parece orientar-se por um pragmatismo de curto prazo, que não mais leva em consideração as questões históricas e estruturais. Questões essas que foram fundamentais para a formação da Cepal enquanto escola de pensamento, e que são patrimônio da história do pensamento econômico mundial.

O termo subdesenvolvimento caiu em desuso, tanto nos meios especializados - com algumas raras exceções - quanto no dia a dia dos debates entre autoridades políticas e econômicas em nível mundial. A mudança de vocabulário - do termo "subdesenvolvimento" para "países emergentes" ou "países em desenvolvimento" pode ser considerado um símbolo da mudança na orientação do pensamento da Cepal.

A configuração de poder a nível mundial foi modificada na passagem do século XX ao século XXI. A nova hierarquia internacional de hegemonia compartilhada, com a presença da China como grande protagonista, relativizou a hegemonia econômica e política Norte Americana na América Latina, algo muito além do horizonte de pensamento da Cepal Clássica. A posição da economia brasileira no cenário mundial foi beneficiada e ao mesmo tempo prejudicada pela ascensão chinesa à posição de segunda

potência mundial. Beneficiada pois os termos de troca se inverteram, a restrição externa foi suavizada e o subdesenvolvimento ganhou contornos distintos, sobretudo no final da primeira década do século XXI. Prejudicada, pois ajudou a mascarar ainda mais a necessidade de mudanças estruturais apontadas pelo pensamento clássico cepalino.

A globalização, em termos de bens/serviços bem como de capitais, o maior grau de abertura das economias e a instabilidade macroeconômica da região latina, também fazem parte da nova realidade mundial. A generalização acrítica das reformas a favor da liberalização comercial e financeira, associados ao retorno em larga escala dos fluxos de capital externo – em um cenário de alta liquidez internacional - ocasionou, no período entre a década de 1990 e início dos anos 2000, algumas crises cambiais¹³. A volatilidade desses fluxos de capital, em condições de fragilidade institucional oriunda das reformas que desregulamentaram o sistema financeiro, provocou recorrentes crises ao longo do globo.

Deste modo o desafio persiste. Como superar a condição subdesenvolvida? Em termos puramente econômicos questiona-se, como sustentar altas taxas de crescimento ao longo do tempo com inclusão e distribuição de renda e riqueza, uma das condições necessárias para resolver nossas mazelas sociais.

Como já afirmado, esse trabalho orienta-se pela perspectiva do pensamento clássico da Cepal, levando em consideração seu método de investigação, suas proposições teóricas e recomendações de política econômica para América Latina como um todo, no período que vai de 1950 a 1960. O próximo capítulo tem como foco o Brasil, a partir dos anos de 1994, utilizando a análise estruturalista clássica como referência de análise. Para tanto, concentra-se em explicitar fatos estilizados acerca do movimento dos preços chave da economia, quais sejam, juros, câmbio e nível geral de preços. No capítulo posterior, analisar-se-á as influências determinantes desses preços-chave no que diz respeito à inserção internacional, aos condicionantes estruturais internos e aos limites e possibilidades de ação estatal.

¹³ São exemplos a Crise do Sistema Monetário Europeu, em 1992; a do México, em 1994; a asiática, em 1997, a russa, em 1998; a brasileira, em 1999; a Argentina, em 2001 e novamente o Brasil em 2002.

Capítulo II. O desempenho recente da economia brasileira 1994 – 2011

Quando o pensamento clássico cepalino desenvolveu seus diagnósticos e soluções para a superação do subdesenvolvimento na década de 1950, a renda *per capita* do Brasil girava em torno de US\$ 2,56 mil (valores em US\$ de 2011) como mostra a Tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Renda *per capita* - (mil) US\$ de 2011

1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011
2,56	3,87	5,30	9,52	9,01	9,86	12,46	12,69

Fonte: Ipeadata

Nesta época a estrutura produtiva da economia ainda encontrava-se no seu processo de consolidação da industrialização e era bastante heterogênea, espacialmente concentrada e pouco diversificada. As ferramentas de política macroeconômicas eram limitadas, em parte por consequência da fragilidade da estrutura institucional do Estado brasileiro. Assim,

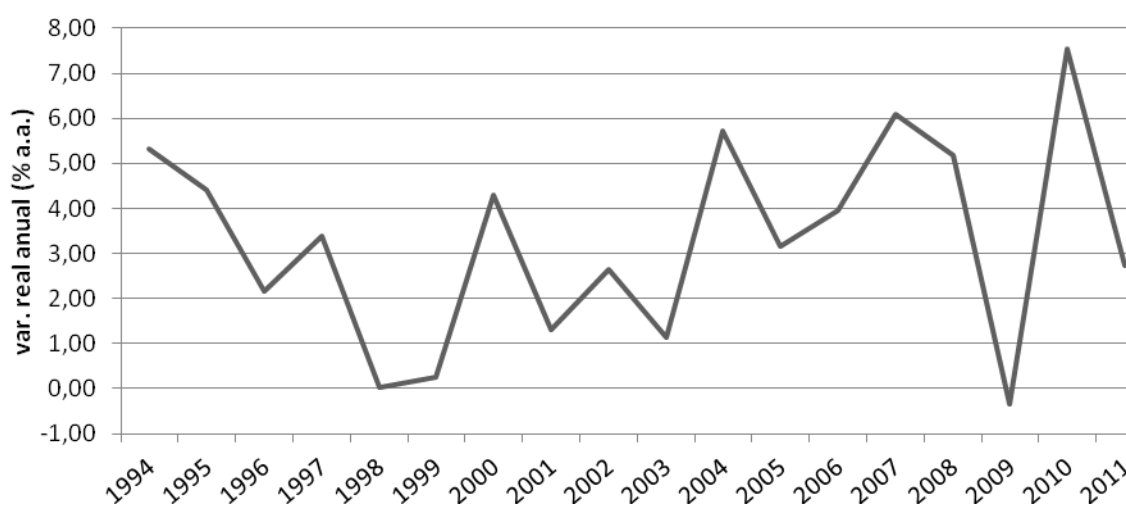
“a única política macroeconômica efetivamente mobilizada em prol do desenvolvimento havia sido a cambial, enquanto outras políticas, como a monetária e a fiscal, possuíam papel irrelevante. Isto era reflexo, fundamentalmente, de ausência de instituições chave, como uma autoridade monetária e mercado de capitais efetivamente constituídos, e da fragilidade fiscal do Estado brasileiro, manifestada nos impostos de má qualidade, bem como na carga tributária baixíssima vis-à-vis as necessidades existentes.” (IPEA, 2010, p.18)

Passadas cinco décadas, porém, o Brasil figura entre as seis maiores economias do mundo. A renda *per capita* brasileira se situa em um patamar três vezes maior que a dos anos 1960, alcançando o valor (US\$ 12,69 mil, a preços de 2011). O país entrou na faixa de renda média mundial, se industrializou, abriu sua economia e compete no quadro na globalização internacional. Seus instrumentos de política macroeconômica têm regime e forma de operação bem definidas. Entretanto, como bem aponta Gentil e Araújo (2012, p.2) o nível educacional, a participação da indústria no produto, o padrão de inserção externa e o baixo patamar em investimento em ciência, tecnologia e

inovação, são alguns dos desníveis entre o Brasil e as demais economias desenvolvidas. Apesar da melhora considerável - o país ocupava a décima posição em 2007-, ainda há sérios entraves estruturais que precisam ser solucionados.

Durante o período que vai da implementação do Plano Real até o ano de 2011, a economia brasileira teve desempenho modesto em relação a trajetória da atividade econômica, como pode ser observados no gráfico 1.

Gráfico 1. PIB Brasil- Taxa de Crescimento 1994-2011



Fonte: Ipeadata.

Tal desempenho apresenta duas características fundamentais e interligadas: a elevada volatilidade do produto e o baixo crescimento médio (Amitrano, 2010). A partir do ano de 2006, contudo, a trajetória de crescimento da economia nacional apresentou uma inflexão, alcançando patamares de crescimento ligeiramente superiores aos da década passada; a partir de 2011, entretanto, com o recrudescimento da crise financeira mundial iniciada em 2008 – fundamentalmente a crise da dívida na Zona do Euro, a fraca recuperação da economia norte-americana, e a revisão da taxa de crescimento da China -, a economia brasileira voltou a apresentar indicadores de crescimento medíocres.

Este capítulo pretende analisar alguns condicionantes do desempenho da economia brasileira no período 1994 - 2011. Para tanto, optamos por explicitar fatos estilizados acerca do movimento dos preços chave da economia, (juros, câmbio e nível geral de preços).

II.1 - Os preços chave da economia brasileira: juros, câmbio e nível geral de preços

II.1.1 - Pré-regime de metas de inflação 1994-1998

De acordo com Amitrano (2010) o período que vai de 1994 a 1998 na economia brasileira é marcado pela abertura comercial, pela liberalização financeira, pela reestruturação produtiva e pela política de estabilização macroeconômica. No que tange a esse período, estas políticas eram tomadas como questões chave da estratégia para promover o crescimento e o desenvolvimento da economia brasileira, nos moldes originados no Consenso de Washington, visto no capítulo anterior (seção I.4.1).

A política de estabilização proposta, o Plano Real, entrou em vigor em junho de 1994¹⁴. O plano consistia numa combinação de instrumentos que já haviam mostrado sua eficácia na estabilidade de preços em outras experiências. A valorização do real em um contexto de liberalização das importações tem sido - exceto por breves momentos pós-crise de 1998 - o elemento essencial na estratégia de estabilização de preços, desde 1994 (CARVALHO, 2011). Por outro lado, a valorização cambial implicou uma política de juros elevados com objetivo de evitar a fuga de capitais domésticos e atrair capitais externos.

Esquemáticamente, a política econômica era composta por:

- Âncora cambial (taxa de câmbio sobrevalorizado);
- Abertura comercial e financeira da economia;
- Taxa de juros básica elevada, determinada no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic ¹⁵);
- Privatização de empresas do setor Estatal não financeiro.

¹⁴ Este trabalho não terá como objetivo a análise detalhada da política econômica do Plano Real e dos anos subsequentes. Para este fim ver Modenesi (2005)

¹⁵ Para mais informações ver <http://www.bcb.gov.br/?SPBSELIC>. Acesso em 10/12/2011.

Houve uma relativa melhora no ambiente macroeconômico, sobretudo por conta da retomada da liquidez internacional para os países emergentes, oriunda da combinação da liberalização da conta de capital e do alto diferencial de juros, e pela estabilização do nível de preços, oriunda da âncora cambial. Contudo, o aprofundamento da liberalização comercial associado à valorização contínua da taxa de câmbio foi extremamente danoso para o país, com diversas consequências para a economia nacional.

A primeira delas é a perda de competitividade do setor manufatureiro - doméstico e externo. Esse fato refletiu-se em crescentes déficits em transações correntes e a acumulação de dívidas com credores externos. Por outro lado, os aumentos constantes da taxa básica de juros faziam crescer ainda mais a dívida pública, já que a economia nacional continuava indexada sobremaneira, herança das regras operacionais do Banco Central do Brasil (BCB) no período de alta inflação¹⁶. Esses dois fatores somados conduziram, via de regra, a crises no balanço de pagamentos.

A política econômica desse período teve como consequência, além do relativo êxito na estabilidade de preços, uma maior exposição da economia doméstica a choques externos como, por exemplo, crises cambiais¹⁷. Em fins do ano de 1998 ocorre o colapso do regime cambial brasileiro, oriundo das crises constantes do balanço de pagamentos, consequência direta do modelo de política econômica adotado, fato que impôs uma reformulação ou uma "evolução" do arranjo de política econômica.

II.1.2 Do regime de metas de inflação à crise financeira de 2008

O período que se inicia com a desvalorização massiva do câmbio em 1999 é marcado por uma reformulação no arcabouço de política econômica. Contudo, as políticas estruturantes do período 1994 - 1999 não se alteraram.

O arranjo de política econômica no Brasil é basicamente o mesmo desde que foi desenhado em 1999, com alguma alteração nos seus objetivos - mas não nas suas

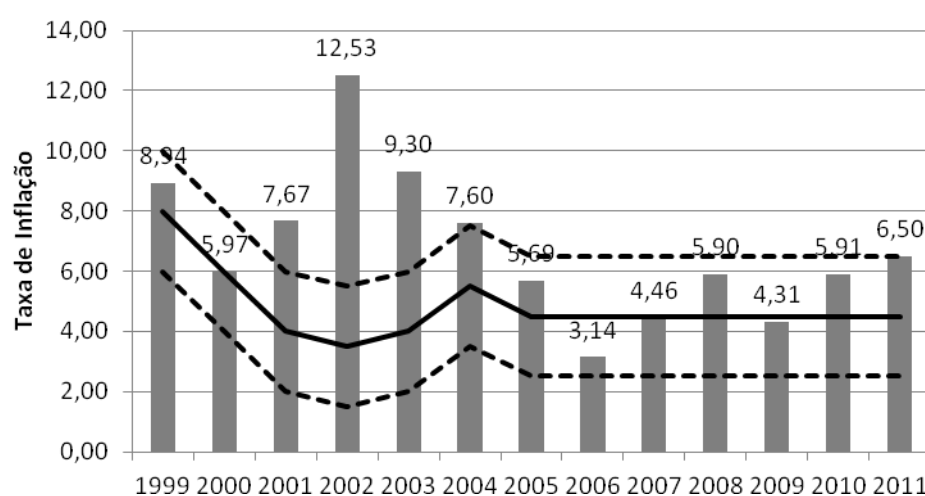
¹⁶ No período de alta inflação, o risco da variação da taxa de juros é muito elevado, pois a inflação acelerava rapidamente colocando em risco todo o sistema financeiro. A solução proposta era indexar os ativos financeiros à taxa de juros diária, para impedir o risco de quebra generalizada. Assim, o BCB mantinha o preço dos ativos constante ao longo do tempo.

¹⁷ Para uma avaliação da fragilidade financeira e da propensão a crises cambiais pós-liberalização no Brasil, ver Hermann (2002).

premissas - e com a flexibilização¹⁸ de alguns instrumentos de política macroeconômica. Conhecido na literatura econômica como **tripé de política econômica** é, esquematicamente, constituído por:

- Um regime de metas explícitas de inflação (RMI), que guiam a atuação da Autoridade Monetária. A taxa de inflação deve permanecer dentro de um intervalo pré-definido, com uma meta cheia e limites superior e inferior;
- Um regime de câmbio flutuante, com frequentes intervenções do Banco Central (BCB) no mercado de câmbio, caracterizando esse regime como operando com uma flutuação razoavelmente ‘suja’;
- Uma política fiscal baseada na obtenção de metas específicas e razoavelmente altas de superávit no resultado primário como percentual do PIB.

Gráfico 3. Taxa de inflação e meta de inflação - 1999 e 2011



Fonte: BCB; Ipeadata

O gráfico 3 ilustra o desempenho do RMI brasileiro. Desde 1999, em apenas três (2001, 2002 e 2003) dos treze anos a inflação superou o teto da meta. Contudo, a meta de 1999 e 2004 só foi alcançada depois da revisão da meta, feita pelo Conselho Monetário Nacional (Copom).

¹⁸ Carcanholo (2010) descreve as mudanças pelas quais passou o Novo Consenso de Washington, em termos de recomendações de política econômica. A orientação de política econômica do Brasil atual de 1999 até hoje, segue padrão particularmente semelhante.

IPEA (2011)¹⁹ aponta evidências de que a dinâmica inflacionária brasileira sofre mudanças a partir de 2006, associadas a dois elementos. Segundo estes autores, o primeiro elemento foi a mudança nas regras de reajuste de alguns preços monitorados²⁰ (serviços de utilidade pública, usualmente), herança das regras operacionais de indexação mencionada na parte 2.1.1. A indexação explica, em parte, o elevado patamar de preços do início dos anos 2000.

Gráfico 4. Taxa de câmbio nominal 1999-2011



Fonte: Ipeadata

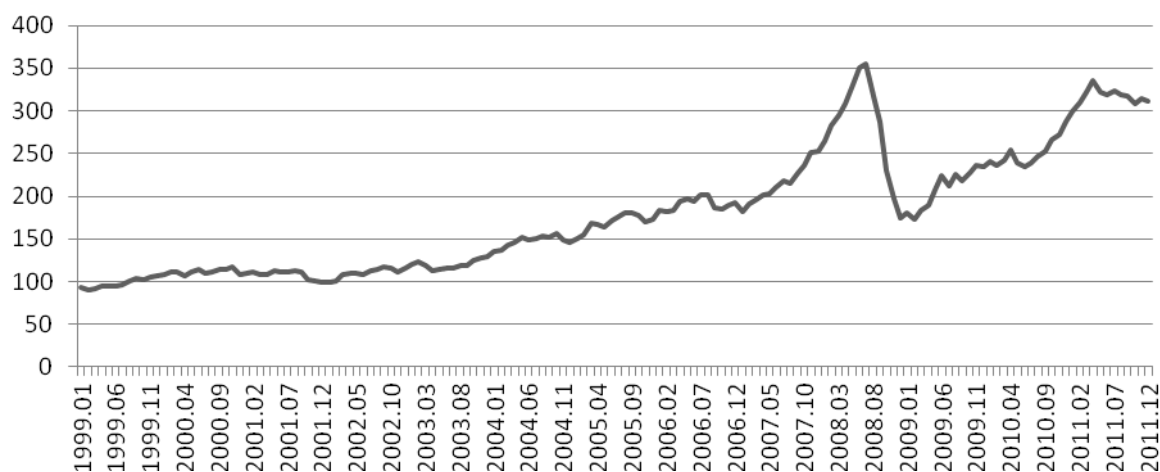
O segundo e mais importante elemento está relacionado com o outro preço chave na economia: a taxa de câmbio nominal. Como se pode observar no gráfico 4 acima desde 2003 houve uma contínua tendência de apreciação cambial, ocasionado principalmente pelo alto diferencial de juros da economia brasileira em relação a taxa de juros americana, mas, também, em função do elevado ingresso de investimento externo direto (IDE) e do crescimento das aplicações na bolsa de valores. Os gráficos 3 e 4, quando lidos em conjunto, permitem perceber que nos anos em que a economia esteve submetida a desvalorizações cambiais - choques cambiais negativos - a inflação se acelerou e, em alguns casos, superou a meta daquele ano. Os anos em que a meta de inflação foi cumprida correspondem àqueles em que a taxa de câmbio se apreciou (GENTIL e ARAÚJO, 2002).

¹⁹ apud in: Gentil e Araújo (2012)

²⁰ Sobre o impacto das mudanças dessas regras sobre os preços monitorados, ver Martinez e Cerqueira (2010).

Com isso, a taxa de câmbio mostra-se como variável fundamental para o entendimento da trajetória da inflação brasileira²¹. A apreciação cambial, entre 2003 e 2008, foi capaz de compensar a tendência de alta nos preços internacionais das *commodities*.

Gráfico 5. Índice geral de preços de *commodities*



Fonte: Ipeadata.

A leitura do gráfico 5 acima permite perceber que o preço das *commodities* sobem progressivamente de patamar a partir de 2003, mantendo a tendência de alta até o pico, antes do estouro da crise financeira de 2008. Contudo, a recuperação foi rápida, já em meados de 2009.

Assim, os preços dos produtos brasileiros (importados e exportados) em dólares seguiram o mesmo movimento. Serrano e Summa - a partir da observação de que os períodos de alta de preços internacionais das *commodities* correspondem a períodos de apreciação da taxa nominal de câmbio - , afirmam que essa apreciação foi capaz de transformar "uma série de choques negativos de oferta depois de 2003 em uma sequência de choques positivos em moeda local até 2008. É importante notar que os choques de custos negativos, (...) aconteceram justamente nos anos em que a meta não foi atingida (ou mal atingida como em 1999 e 2008)" (SERRANO e SUMMA, 2011, p.6). Pode se concluir que a tendência contínua de apreciação cambial - em termos nominais - foi fundamental para o funcionamento do RMI no Brasil.

A política de valorização cambial tem se mostrado danosa em termos de desenvolvimento de longo prazo. Os ganhos de curto prazo, oriundos da estabilização

²¹ Para que se tenha uma real dimensão da importância da trajetória da taxa de câmbio na determinação da inflação, ver Novais (2009), Braga e Bastos (2010), Serrano e Summa (2011) e Braga (2011).

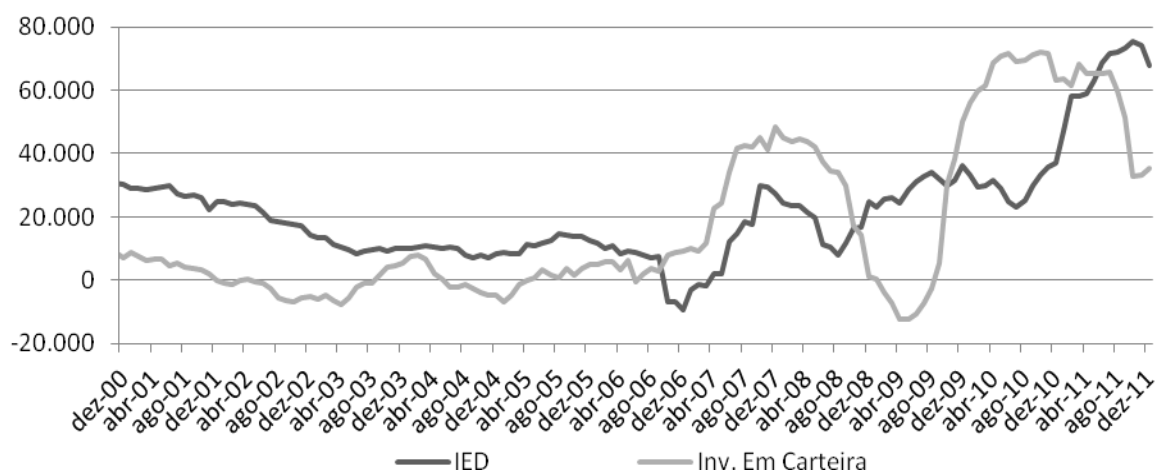
de preços, não superam os problemas ocasionados por este arcabouço de política econômica, como a especialização regressiva, observada através da diminuição dos manufaturados na pauta de exportação e do decréscimo relativo da produção destes bens. Sobre este aspecto Carvalho (2011), afirma que o mecanismo de transmissão via câmbio é tão atraente porque ele permite ocultar o preço que a sociedade tem que pagar pela estabilização dos preços. Os ganhos de curto prazo (exceto, no setor industrial) em termos de controle inflacionário e acesso a bens importados interessam mais do que a perda de substância na estrutura produtiva e a piora da situação do balanço de pagamentos.

A entrada massiva de capitais externos na economia brasileira - produtivos e especulativos - tem dois efeitos nocivos distintos: por um lado, produzem uma pressão adicional pela valorização cambial com todos os problemas relacionados à mesma. Por outro lado, em caso de esterilização desses fluxos de capital, ao final da operação a autoridade monetária fica com reservas em divisa estrangeira (dólar) - aplicados em títulos públicos americano²² - e dívida em reais, pagando dividendos no valor da Selic. Essa operação é desfavorável para os cofres públicos - evidenciando mais uma vez os problemas oriundos do nosso alto diferencial de juros²³. O ganho nessa última operação é duplo, pois o investidor de curto prazo, além de ganhar os dividendos dos juros pagos em reais (Selic), se beneficia do ganho da valorização do real, oriundo do próprio movimento de entrada de capitais - reforçando o ciclo de valorização do real frente ao dólar. O gráfico 6 abaixo, ilustra o movimento dos principais fluxos de capitais para o Brasil.

Gráfico 6. Principais fluxos de capitais líquidos 2000-2011 (US\$ milhões - acumulado em 12 meses)

²² As taxas de juros dos títulos públicos americanos estiveram extremamente baixas ao longo da década, e ficaram mais baixas ainda depois da eclosão da crise financeira de 2007.

²³ O componente financeiro da dívida pública decorrente da operacionalidade da política monetária ainda é muito elevado. Gentil e Araújo (2011)

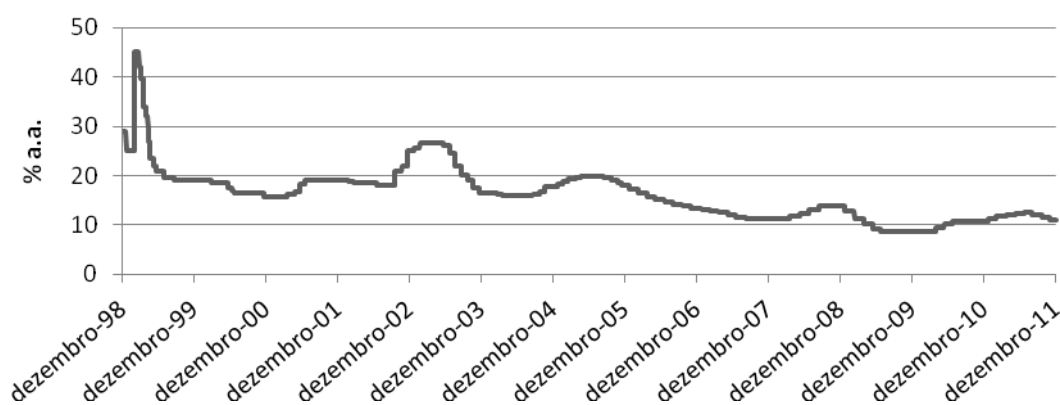


Fonte: BCB. Elaboração própria.

Desta forma, a abertura na conta de capitais permitiu que a taxa de câmbio fosse determinada sobremaneira pelo lado financeiro do que pelo comercial, o qual de fato, influencia diretamente o emprego e a renda doméstica.

No que diz respeito à política de juros, a determinação da taxa básica pelo BCB, no período entre 1999 e 2008 (pré e durante a eclosão da crise), foi orientada para atender esse arranjo de política econômica em sua ênfase na estabilidade do nível geral de preços. Já mencionamos nas seções anteriores o mecanismo pelo qual a política de elevação da taxa Selic atuou no controle inflacionário. O gráfico 7 mostra o movimento dos juros para o período 1999-2011.

Gráfico 7 - Taxa básica de juros (Selic) - 1999-2011



Fonte: Ipeadata.

Entre os anos 1999 e meados de 2008 (pré -crise financeira) o país começa a série em um patamar de 29% a.a em Janeiro de 1999 - para conter os efeitos negativos da crise cambial e do estouro do balanço de pagamentos -, chegando no patamar mais

elevado alto, o pico de 45% a.a. em abril do mesmo ano. Contudo, o início da década de 2000 até antes da crise cambial de 2002, as taxas de juros seguem uma tendência de queda, mesmo que em patamares ainda elevados (em torno de 18% a.a.). Após a desvalorização do real em 2002, há um novo ciclo de aumento nessas taxas que perdurou até o início de 2004. A Partir de 2005, no entanto, há um novo ciclo de queda, diminuindo consideravelmente o patamar da Selic, alcançando perto do nível de 10% a.a. Manteve-se, entretanto, o elevado diferencial entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros externa e, assim, embora experimente um ciclo de queda, a taxa de juros brasileira continuou sendo umas das maiores do mundo, em termos nominais e reais.

II.1.3 Pós - crise? 2008 - 2011

A resposta brasileira à crise internacional aconteceu em um cenário onde, por um lado, se acreditava que a economia nacional não seria afetada de forma significativa pela crise²⁴. Por outro lado, uma vez que os efeitos da crise externa estavam efetivamente impactando a economia doméstica no quarto trimestre de 2008 – fato inevitável numa economia aberta – instituiu-se uma mudança ora mais aguda, ora mais sutil de orientação na política econômica, preservando-se, entretanto, o seu tripé fundamental.

A persistência do debate sobre a estabilidade de preços no país coloca uma questão importante sobre as taxas de juros e de câmbio na economia brasileira: é impossível entender estes preços chave da economia sem se levar em conta a persistência do temor da alta inflação, tanto das autoridades públicas como do público em geral.

Poucos países²⁵ após a crise de 2008 mantiveram taxas de juros reais positivas. O Brasil, na contramão da tendência mundial, manteve sua taxa em níveis elevados. O país

²⁴ O ex-presidente Lula chegou a afirmar que a crise financeira "Lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esquivar." (<http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>)

O ministro da Fazenda (a época e atua) Guido Mantega, seguindo o espírito otimista do ex-Presidente Lula afirmou que o "Brasil ia ser o primeiro país a sair da crise" (http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1027500-9356,00.html).

²⁵ "Para um conjunto de países latino-americanos selecionados, a taxa de juros brasileira esteve entre as mais altas durante todo o pré e o pós-crise, à exceção do Uruguai e da República Dominicana. Em geral, a redução das taxas de juros implementadas na América Latina como resposta da política monetária à crise financeira ocorre em uma velocidade superior à brasileira." Gentil e Araújo (2011, p.16).

era em 2010, em termos reais, o primeiro de um *ranking* formado por quarenta países (CEPAL, 2009, p.51).

Gentil e Araújo (2011) chamam atenção para o movimento do BCB em relação aos juros em 2008:

"Se, por um lado, é verdade que o BCB promoveu reduções na taxa Selic, permitindo que esta alcançasse o menor patamar de sua história, também é verdade que antes da eclosão da crise financeira o BCB iniciara, a partir de abril de 2008, um novo ciclo de alta da taxa básica de juros (Selic), passando de 11,25% a.a. para 13,75% a.a. em setembro, **para conter a ameaça inflacionária** decorrente da elevação dos preços dos alimentos, em grande parte explicada pela elevação dos preços das *commodities* agrícolas". (GENTIL e ARAÚJO, 2011, pp. 15-16). Grifos nossos.

Os efeitos recessivos deste ciclo de alta, ocorrido ao longo de 2008, bem como, posteriormente, a demora em reduzir a Selic e a lenta velocidade com qual isto veio a ocorrer, tiveram impactos contracionistas, atuando como componente recessivo interno aos impactos recessivos da crise financeira.

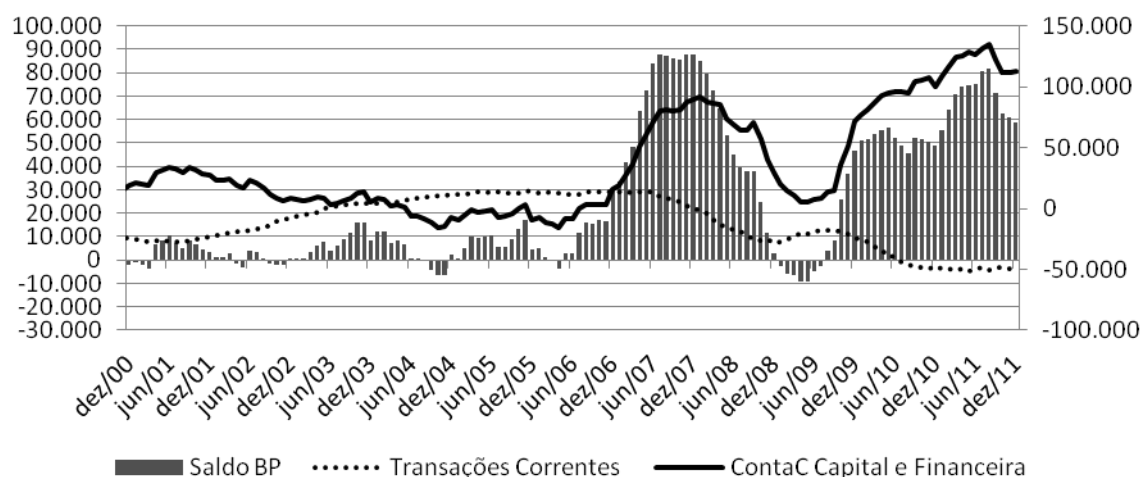
Sobre a possibilidade real de fuga de capitais²⁶ e de uma nova crise cambial para a economia brasileira, as medidas foram basicamente dadas pelas intervenções do BCB no mercado de câmbio (venda de dólares no mercado à vista e leilões de venda com compromisso de recompra). Esse fato somado com o alto montante de reservas acumulados pelo Governo brasileiro pré-crise, foi suficiente para evitar uma saída massiva de divisas, apesar de terem ocorrido perdas mínimas. A reposição da liquidez internacional²⁷ já em 2009 permitiu que as economias emergentes recompusessem suas reservas internacionais. O gráfico 8 apresenta o resultado global do balanço de pagamentos brasileiros (eixo à esquerda) e suas principais contas (eixo à direita). Entre dezembro de 2006 e junho de 2007 há uma inversão entre o saldo de transações correntes - que entra em uma trajetória de queda - e o saldo da conta capital e financeira - que entra em um ciclo ascendente. É justamente esta a razão para a folga relativa na restrição externa e a melhora no saldo total do balanço de pagamentos, isto é

²⁶ Em um contexto de baixo nível de liquidez internacional, os Bancos Centrais ao redor do globo, usam de políticas monetárias restritivas para evitar a fuga de capitais - que geram desvalorização cambial súbita e acentuada com efeitos inflacionários. Contudo, essa não foi a estratégia adotada pelo BCB, que preferiu administrar a política cambial para minimizar os efeitos da desvalorização da taxa de câmbio nominal.

²⁷ A política monetária expansiva conduzida pelos países centrais logo após a eclosão da crise, permitiu este fato.

a queda do saldo em transações correntes foi compensada pelas entradas de divisas na conta capital e financeira.

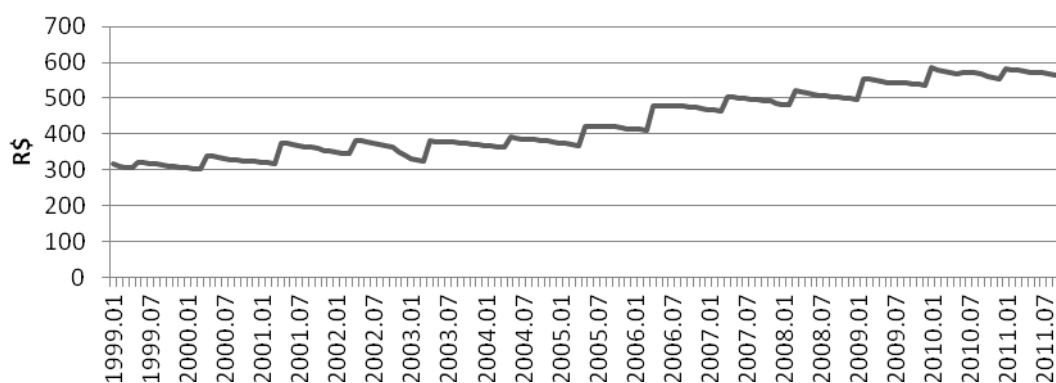
Gráfico 8. Resultado do balanço de pagamentos 2000-2011 (US\$ milhões - acumulado em 12 meses)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

O persistente debate sobre o nível geral de preços nesses últimos anos, deslocou-se do tema do câmbio apreciado e alto diferencial de juros para as pressões oriundas do mercado de trabalho - particularmente, a política de valorização do salário mínimo (gráfico 9) e a recuperação do salário médio da economia, além das políticas de transferências de renda. Essas políticas têm, de fato, elevado a inflação nos setores fornecedores de serviços que são intensivos em mão de obra e de baixa produtividade, e que são, por isso, mais sensíveis às variações na renda (principalmente salários). A inflação, nestes segmentos tem se mantido inclusive acima da meta e, em alguns casos, tem ocorrido elevações de preços de forma sistemática. Essas atividades, por possuírem natureza não transacionáveis, são poucos sensíveis a variações na taxa de câmbio, sendo mais sensíveis a políticas de renda.

Gráfico 9. Salário mínimo real 1999 - 2011



Fonte: Ipeadata

Braga e Bastos (2010), levando em consideração o IPCA não desagregado, apontam que as variações do salário nominal tiveram impacto irrelevante em relação ao nível geral de preços. Ao decompor o IPCA, contudo, Braga (2011) aponta que a variação do salário nominal foi significativa para explicar a inflação de preços dos setores de serviços e do setor de consumo não duráveis. Já Martinez e Cerqueira (2011), consideram que a política de reajuste do salário mínimo é mais importante para explicar a inflação do setor de despesa pessoal. Os dados do IPCA desagregado podem ser vistos na tabela 2.

Tabela 2. Inflação anual medida pelo IPCA, total e desagregado (%) 2000-2011

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	5,97	7,67	12,53	9,30	7,60	5,69	3,14	4,46	5,90	4,31	5,91	6,50
Alimentação e bebidas	3,20	9,63	19,46	7,48	3,87	1,99	1,23	10,77	11,12	3,17	10,39	7,19
Habituação	4,47	9,40	12,99	12,31	7,14	6,44	3,07	1,76	5,09	5,68	4,98	6,75
Artigos de residência	5,21	5,11	12,98	6,89	5,43	2,71	-2,71	2,48	1,99	3,05	3,51	0,00
Vestuário	4,13	4,89	8,82	10,21	9,96	7,10	5,07	3,78	7,30	6,11	7,51	8,26
Transportes	12,08	8,00	9,96	7,28	11,00	8,07	3,02	2,08	2,32	2,37	2,41	6,04
Comunicação	12,89	7,60	11,27	18,69	13,91	6,45	-0,24	0,69	1,79	1,07	0,86	1,51
Saúde e cuidados pessoais	2,65	4,20	10,19	10,04	6,87	6,20	6,01	4,47	5,72	5,37	5,06	6,33
Despesas pessoais	5,65	6,92	8,37	9,58	6,85	6,98	7,26	6,54	7,35	8,03	7,37	8,62
Educação	4,77	7,32	8,43	10,24	10,43	7,17	6,24	4,16	4,58	6,11	6,21	8,06
Fonte: BCB (apud: Gentil e Araújo, 2012)												

A despeito de se poder afirmar que a inflação brasileira recente advém dessa valorização salarial e esta variável ter figurado como principal componente dos atuais diagnósticos de inflação, tal proposição, entretanto, não parece ser totalmente

conclusiva em si mesma. Segundo (Araújo e Gentil, 2012), utilizando se de uma abordagem de conflito distributivo²⁸ afirmam que:

"(...) se por um lado os aumentos salariais têm contribuído para a desejável melhora da distribuição de renda, por outro a estagnação da produtividade aponta para uma limitação do modelo de crescimento em curso. A obtenção de ganhos de produtividade constitui variável chave para que se possa dar prosseguimento à elevação do poder aquisitivo do salário sem pressionar a inflação, a qual, por sua vez, constitui uma importante componente do aquecimento do mercado interno brasileiro, apontado pela literatura econômica recente como um dos fatores responsáveis pela majoração das taxas de crescimento do PIB". (ARAÚJO e GENTIL, 2012)

A estagnação da produtividade mencionada anteriormente, pode ser mais bem observada na tabela 3. Os ganhos de produtividade da economia brasileira para o período são quase nulos ou negativos, com exceção da indústria extrativa e do setor agropecuários, que, entretanto, são setores de baixa capacidade de difusão do progresso técnico para o resto da economia. Assim, pode-se afirmar, utilizando-se do referencial teórico da corrente estruturalista clássica, que a raiz da inflação recente está muito mais relacionada com problemas estruturais da economia brasileira – estes decorrentes do longo período de baixos investimentos públicos em infraestrutura, inovações, ciência e tecnologia, educação de nível médio e superior, assim como dos igualmente baixos níveis de investimento do setor privado – e menos associada à política de renda que proporcionou a elevação dos salários mínimo e médio. O diagnóstico estruturalista aponta, portanto, não para a política de contenção de salários ou de restrição de demanda (consequência natural de um diagnóstico que partisse da Curva de Phillips), mas para uma agenda estatal positiva em favor do desenvolvimento, com a adoção de políticas industrial, de adequação e expansão da infraestrutura física, educacional e de apoio ao fomento e difusão de novas tecnologias. A estabilidade dos preços seria obtida como consequência da superação de entraves estruturais, a partir da implantação de um conjunto de políticas econômicas combinadas, impulsionadoras do desenvolvimento.

²⁸ Essa abordagem torna endógena as reivindicações dos trabalhadores por melhores salários, motivadas pelas recomposição do poder aquisitivo, isto é, ganhos que superem os efeitos da inflação passada. Sob esta ótica a inflação figura "como sendo resultado de uma disputa entre trabalhadores e capitalistas por fatias maiores da renda nacional." (Gentil e Araújo, 2012, p.7). Para uma outra análise de conflito distributivo ver IPEA (2010) capítulo 4.

Tabela 3. Produtividade do trabalho - macro setores - 2002 a 2009 (R\$ mil de 2000)

Setor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Varição média anual
Agropecuária	3,30	3,60	3,70	3,90	3,70	3,70	4,00	4,40	4,80	4,70	4,3%
Indústria	18,40	18,40	18,10	18,20	18,40	17,70	18,20	18,30	18,00	17,40	-0,6%
Extrativa	69,00	70,80	74,90	76,90	73,20	79,40	83,90	80,50	83,50	81,10	1,8%
Transformação	18,50	18,90	18,70	18,40	18,60	17,60	17,90	18,20	18,10	17,10	-0,9%
Outros	16,10	15,40	14,70	15,10	15,60	15,30	15,80	15,80	15,20	15,30	-0,6%
Serviços	14,80	14,70	14,50	14,40	14,50	14,70	14,50	14,90	15,40	15,50	0,5%
Total	12,90	13,00	12,90	12,90	13,00	13,00	13,10	13,60	14,10	14,00	0,9%
Fonte: IPEA (2012, p.4), apud: Gentil e Araújo (2012).											

A importância de se obter uma taxa de câmbio competitiva foi um dos pontos que mais esteve em debate no período pós 2008. No que diz respeito às taxas de câmbio nominal e às taxas de juros para o período pós-2008, o movimento é semelhante ao anterior - desvalorização provocada por fatores exógenos, intervenção do BCB e, na sequência, tendência à apreciação, pelo menos até julho de 2011.

Quando do estouro da crise, em meados de 2008, a taxa de câmbio desvalorizou-se em decorrência do movimento de saída de capitais da economia brasileira - basicamente explicado pelas remessas das empresas multinacionais instaladas no país para cobrir as perdas oriundas da crise financeira. Em fevereiro de 2009 a taxa de câmbio nominal atinge seu pico, valendo R\$/US\$ 2,37. A partir deste ponto a tendência à apreciação novamente se manifesta, com a taxa de câmbio voltando ao patamar pré-crise ainda em meados de 2009. Desta vez a apreciação ocorreu de forma tão intensa que em julho de 2011 a taxa atingiu o patamar de R\$/US\$ 1,55. Contudo, entre agosto e setembro daquele ano, a taxa de câmbio nominal sofre nova desvalorização, oriunda de novos movimentos de saída de capital, ainda por conta dos efeitos da crise financeira - particularmente, da crise da dívida em alguns países da Zona do Euro, da insegura recuperação da economia norte-americana e da revisão para baixo da taxa de crescimento da China em 2012²⁹. Sobre o movimento da taxa de câmbio, apoiado nesse arranjo de política econômica, Carvalho (2011) afirma que "A valorização do real parece estar encontrando seus limites."

No que diz respeito a taxa de juros e como mencionado nesta seção, o BCB elevou a taxa Selic logo após o estouro da crise financeira em 2008. A taxa Selic terminou aquele ano em 13,5% a.a. (a despeito da queda dos juros internacionais e dos

²⁹ O governo da China prevê que sua economia, que cresceu 9,2% em 2011, reduzirá o ritmo e avançará "somente" 7,5% ao final de 2012. Por conta da importância das relações comerciais do Brasil com a China, essa redução de menos de 2% pode resultar em diminuição da taxa de crescimento brasileira.

sinais mais que evidentes de forte recessão mundial) e se manteve nesse valor até março de 2009, quando se iniciou um novo ciclo de cortes. Esse ciclo, no entanto, teve duração muito curta e estacionou no patamar de 8,75% a.a a partir de julho de 2009 até abril do ano seguinte. Por conta do temor da inflação quando a economia ensaiou um movimento de aceleração em 2010, novamente a economia nacional experimentou um novo ciclo de aperto monetário, iniciado em abril desse ano e revertido apenas em outubro de 2011, quando os sinais de franca desaceleração do PIB tornaram-se constrangedores. Nesse período, a taxa básica de juros oscilou de 9,5% para 12,5% a.a. A taxa Selic fechou 2011 em 11% ao ano, em uma tendência de queda.

O movimento dos juros nesse período evidencia o quão alto é o nosso diferencial de juros³⁰. Mesmo em período como o da segunda metade do ano de 2009, em que a nossa taxa de juros se encontrava no menor patamar da série do período 1999-2011, o elevado diferencial entre o Brasil e o resto do mundo, serviu para manter a tendência de apreciação da moeda doméstica em relação ao dólar. Carvalho (2011) chama atenção para este fato, ao dizer que o "os diferenciais existentes de juros domésticos sobre os externos já são grandes o suficiente para atrair volumes muito elevados de moeda estrangeira, independente de novas elevações de juros."

II.2 - Conclusões

Uma economia bem estruturada depende, dentre outros fatores, da dinâmica dos seus preços. Procurou-se mostrar, neste capítulo, que (a despeito do êxito relativo no controle do nível geral de preços) a utilização dos outros dois preços chave da economia - câmbio e Selic - dentro desse arranjo de política econômica tem ocasionado sérios danos a estrutura produtiva doméstica no longo prazo. Carvalho (2011) coloca uma boa conclusão sobre o arcabouço de política econômico no Brasil. Em suas palavras, "(...) há algum tempo que se acumulam sinais de que esse mix de políticas está se esgotando, com os efeitos colaterais negativos se sobrepondo aos positivos."

Assim conclui-se que este modelo, não é funcional ao desenvolvimento econômico de longo prazo da economia brasileira.

³⁰ Os dados mostram que a taxa de juros determinada pelo *Federal Reserv* (FED), o Banco Central dos EUA, fechou o ano de 2011 em 0,125% a.a. O valor máximo da taxa para o período 2000-2011 foi de 6,5% a.a. somente entre 2000 e 2001. O valor pós-estouro da crise era de 2% a.a. (fonte: Ipeadata).

De acordo com IPEA (2010) a política econômica em países subdesenvolvidos, como o Brasil, deve ser conduzida "(...) de maneira a se atingir dois objetivos. O primeiro é promover o crescimento econômico e fornecer condições para que este seja sustentado; (...). O segundo é buscar o desenvolvimento e, para atingi-lo, são necessários investimentos maciços (públicos e privados) ao longo do tempo em saúde, educação e infraestrutura (...)". (IPEA, 2010, pp.16-17). A volatilidade das taxas de crescimento da economia nacional e o baixo patamar da mesma ilustram a incapacidade desse modelo em conseguir crescer com taxas altas e sustentáveis ao longo do tempo³¹.

Os reflexos dos preços chave da economia em termos de investimento e de seu financiamento, inserção e competitividade externa, e das possibilidades de ação estatal serão debatidos no capítulo seguinte. Apresentaremos em seguida, as limitações encontradas pela economia nacional.

³¹ Conforme sugerido pela Secretária de Assuntos estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) qualquer estratégia de desenvolvimento para o país requer, como premissa, um crescimento a taxas anuais de 7%. Este argumento pode ser encontrado no documento Metas do Centenário (<http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=341> acesso em 12/10/2011)

Capítulo III - Determinações dos preços chave na economia brasileira 1999-2011

III.1 - Determinações dos preços chaves da economia brasileira e limites estruturais ao desenvolvimento

Esta parte retoma nosso objetivo de identificar, por um lado, os reflexos dos preços chave da economia em termos de crescimento e desenvolvimento econômico e, por outro, fatores estruturais que ainda limitam o desenvolvimento.

Para uma melhor compreensão dos impactos dessas variáveis na estrutura econômica nacional, organizaremos suas determinações a partir dos estudos de sistematização do pensamento cepalino feito por Bielschowsky (2010) que identifica três dimensões comuns ao longo dos anos da comissão:

- Padrão de inserção externa;
- Condicionantes estruturais internos;
- Possibilidades de ação estatal.

III.1.1 Condicionantes estruturais internos e o padrão de inserção externa da economia brasileira 1999-2011

Boa parte do debate econômico brasileiro no início da segunda metade do século XX girava em torno de temas como o desenvolvimento econômico e social e as limitações estruturais impeditivas desse processo, tais como a estrutura produtiva, a inflação, a restrição externa e grau de endividamento do Estado brasileiro. Em todos esses aspectos, os preços chaves debatidos no capítulo anterior, tem papel fundamental.

Um dos problemas enfrentados pela economia do país é a persistência de baixas e voláteis taxas de crescimento. Gentil e Araújo (2010) afirmam que

"uma taxa de crescimento elevada e estável é crucial para se ter uma economia mais produtiva e inovadora. Uma economia que cresce de forma acelerada cria oportunidades de novos negócios, induz ao risco e gera um ambiente propício para investimentos. Taxas crescentes de investimento, por

seu turno, produzem incorporação de novas tecnologias e difusão da produtividade”. Gentil e Araújo (2010, p. 12)

Nesse contexto, os preços chave da economia produzem efeitos indesejáveis, configurando-se como entraves a um crescimento econômico sustentado. O alto patamar da taxa de juros - ainda que em tendência de queda -, a elevada proporção do resultado primário em relação ao PIB, a sobrevalorização da taxa de câmbio nominal e os crescentes déficits em transações correntes (2008 em diante), corroboram para o desempenho fundamentalmente medíocre da economia brasileira.

A natureza instável do processo de crescimento do produto brasileiro faz com que a economia se torne suscetível às crises externas. Contudo, como pode se deduzir dos impactos domésticos da crise de 2008, a economia nacional parece estar menos vulnerável em relação ao nosso passado recente.

Como já mencionado, o programa de estabilização macroeconômico e as reformas estruturais sugeridas no Novo Consenso de Washington foram implementadas na economia brasileira e acarretam efeitos danosos para a mesma. Um desses efeitos diz respeito à maneira como o Brasil se relaciona economicamente com o resto do mundo, isto é, qual é o padrão de inserção internacional do país. Nesse sentido, a estrutura produtiva doméstica mostra-se fundamental.

Kupfer e Laplane (2010) apontam que o segmento industrial entrou num círculo vicioso da especialização regressiva. Esse ciclo é identificado pela:

- Maior competitividade do setor intensivo em recursos naturais;
- Concentração da pauta de exportação e produção dos setores intensivos em recursos naturais;
- Tendência de crescimento e aumento da dependência de importação de produtos manufaturados;
- Perda de densidade entre as cadeias produtivas;
- Aumento do hiato da produtividade e da inovação no restante da indústria (heterogeneidade produtiva);

- Concentração do investimento em setores baseados em recursos naturais.

O fenômeno da regressão da indústria no Brasil não é novo, nem recente. Ele remonta ao processo de abertura comercial que se iniciou na década de 1990. A crise da dívida externa e as políticas liberais dos anos 1990 contiveram um longo processo de industrialização - incompleto, porém, denso e diversificado - empreendido ao longo da segunda metade do século XX. O fato novo é que este problema não foi enfrentado nos anos seguintes e, portanto, não foi superado.

A posição brasileira, por conta de sua dotação de recursos naturais abundantes, é ao mesmo tempo "perigosa e promissora" (Gentil e Araújo, 2012, p.14). Perigosa, pois a crescente demanda por commodities em escala global - principalmente China - e os massivos fluxos de capitais colocaram o país em uma posição de déficit comercial dos setores industriais. Promissora porque os setores intensivos em recursos naturais sustentaram um superávit comercial no exterior - por conta, basicamente do ciclo de alta desses produtos desde 2003 até a crise financeira, e novamente de 2009 em diante.

A importância de uma taxa de câmbio competitiva se manifesta quando observamos o crescimento absoluto das exportações brasileiras. Uma taxa de câmbio competitiva proporciona uma maior competitividade das exportações, por outro lado, limita relativamente as importações. A balança comercial, em caso de uma economia que possui taxa de câmbio competitiva tende a ser superavitária, livrando o balanço de pagamentos de desequilíbrio estrutural, pelo menos do lado comercial.

Kupfer e Laplane (2010) analisando a composição das exportações domésticas em relação a todo comércio mundial afirmam que,

"Em 1980, as exportações brasileiras eram de 20,1 bilhões de dólares, valor que correspondia a 1,17% do comércio internacional, de acordo com o Trade and Development Report da UNCTAD. Ainda segundo os mesmos relatórios, mesmo com os excelentes resultados conseguidos nos últimos anos, a participação brasileira na corrente de comércio mundial não superou ainda a marca dos 1,2% em 2009, após ter atingido um máximo de 1,38% em 1984 e um mínimo de 0,84% em 1999" (Kupfer e Laplane, 2010, p.22).

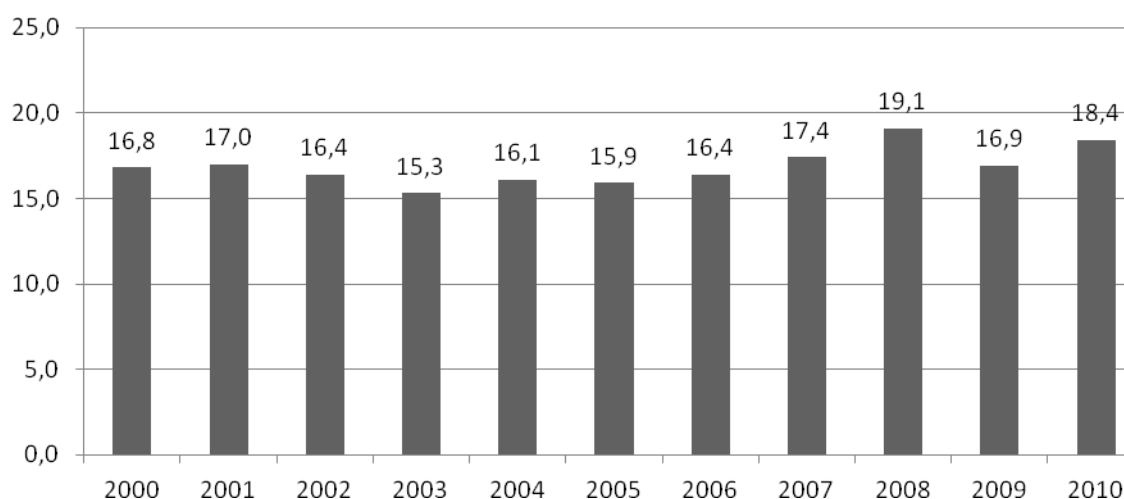
Resumidamente, temos que as vendas no comércio exterior de bens industrializados expandiram-se em ritmo inferior ao dos demais países. Mesmo em termos totais,

(incluso as commodities agro minerais³²), as exportações totais brasileiras, quando comparada com o resto do mundo, apresenta uma trajetória de queda relativa.

A dinâmica comercial brasileira com o resto do mundo - fornecedora de *commodities* agro minerais - associado a um arranjo de política econômica oposto ao aumento da capacidade produtiva já existente configura um limite estrutural ao desenvolvimento. As transformações estruturais desejáveis, seriam o reforço na inserção nacional das atividade de maior grau de elaboração industrial, com rápida evolução da produtividade e maior capacidade de geração de emprego e renda.

Para alcançar estes objetivos é preciso uma melhora substancial das taxas de investimento da economia. E isso implica, na capacidade de financiar esses investimentos. O investimento é variável chave para dinâmica de acumulação de capital. Este, por sua vez, é o que possibilita o aumento da produtividade, inclusive do trabalho. Os efeitos desse aumento são o aumento da renda real, gerando aumento do consumo e sua diversificação. Por sua vez, este aumento e dinamização da demanda provoca uma diversificação da estrutura produtiva - servindo como base para mudanças no padrão de inserção externa. A importância do investimento para a dinâmica do crescimento e da mudança da estrutura produtiva (e social) se faz presente dessa forma. O gráfico 10 mostra a taxa de investimento como proporção do PIB para a economia brasileira.

Gráfico 10 - Taxa de investimento (% PIB) 2000-2010



Fonte: IBGE (apud in: Gentil e Araújo, 2012).

³² Cabe frisar que estes produtos tiveram taxas de expansão superiores a 20% a.a. nos últimos dez anos.

O Brasil, a partir de 2004, teve seu crescimento apoiado primeiramente, nas exportações como dinamizadora do processo. Em seguida, a partir de 2006, no crescimento do mercado interno - apoiado na política de valorização do salário mínimo. Isso motivou positivamente as decisões de investimento, mesmo em um contexto de saída da crise financeira internacional - e apesar dos problemas associados as taxas de juros básica. Gentil e Araújo (2012) comentam que

"Entre 2005 e setembro de 2008, o Brasil viveu seu mais longo e intenso ciclo de investimento em mais de duas décadas. Esse processo teve início nos principais setores industriais exportadores (...), uma vez que o maior dinamismo da economia mundial levou a um aumento da demanda internacional por *commodities* alimentícias e minerais, provocando um *boom* de preços e quantidades. Em meados de 2008, o ciclo de investimentos havia se generalizado para além dos segmentos exportadores, abrangendo também aqueles mais voltados ao mercado interno, que ressurgiu como principal força dinamizadora do crescimento (BNDES, 2010). Nessa fase, a taxa de crescimento do investimento era superior a taxa de crescimento do PIB." Gentil e Araújo (2012, p.18).

Embora altas para o padrão recente da economia brasileira, taxa de investimento total (incluindo os investimentos privados) é muito baixo comparado a média dos países emergentes e, o que é pior, são insuficientes para sustentar o ritmo de crescimento em patamares elevados.

Miguez (2012) em seu estudo sobre o investimento setorial na economia conclui que não é possível apontar nenhuma mudança significativa positiva na estrutura de produção da economia brasileira como resultantes do ciclo de crescimento da economia brasileira nos últimos onze anos.

A taxa básica de juros no Brasil é um dos preços chaves da economia. Ela influencia de maneira decisiva as decisões de investimento, na medida em que afeta seu financiamento - através do encarecimento/barateamento do crédito -, mais também, em um contexto de liberalização financeira, as entradas de capitais estrangeiros. A diferença entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros externa - o diferencial de juros - afeta diretamente o movimento de capitais em esfera global.

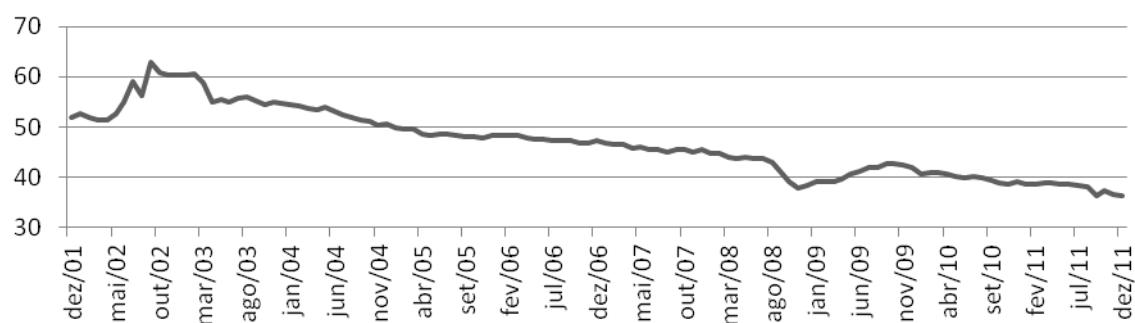
Para o período analisado, a elevação da Selic constituiu o instrumento mais utilizado na política de estabilização de preços - a despeito do seu funcionamento operar

pela via da taxa de câmbio. Ciclos de elevações neste preços chave afirmam este comportamento por partes dos operadores de política monetária, no caso brasileiro, feitos pelo BCB, através do Copom.

Assim, altas na Selic acabam servindo negativamente a estrutura de financiamento do investimento, e por conseguinte, das decisões de investir. Por um lado, o alto patamar da Selic proporciona para os bancos privados ganhos de arbitragem, concentrando as operações feitas por estas instituições não no crédito, mas em operações de tesouraria. Por outro, congela o desenvolvimento de um mercado de capitais para financiamento de longo prazo, na medida em que nenhum banco comercial ou mesmo de investimento, consegue competir com o emprestador de última instância (BCB) e com os rendimentos pagos pelo Tesouro Nacional. Assim, o sistema financeiro nacional, no atual contexto brasileiro é, fundamentalmente, não funcional ao desenvolvimento³³.

Os tradicionais culpados da alta nos juros são, além do afamado e sem evidência científica temor com aceleração da inflação, a dívida e o déficit público. O gráfico 11 abaixo, mostra os dados referentes a dívida líquida do setor público brasileiro consolidado.

Gráfico 11 . Dívida líquida do setor público consolidado 2002 - 2011 (% PIB)

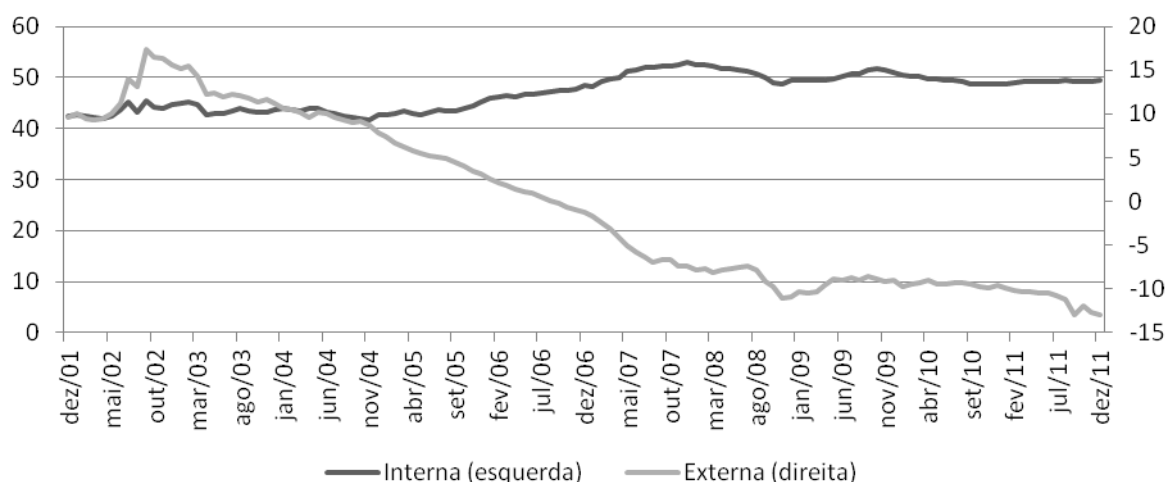


Fonte: BCB.

Na verdade o argumento deveria ser que, apesar de muitos ciclos de alta de juros, a trajetória da dívida pública líquida é de queda. Quando olhamos o componente interno e o externo, a melhora do perfil da dívida fica mais evidente.

Gráfico 12 - Dívida pública interna e externa 2002 - 2011 (% PIB)

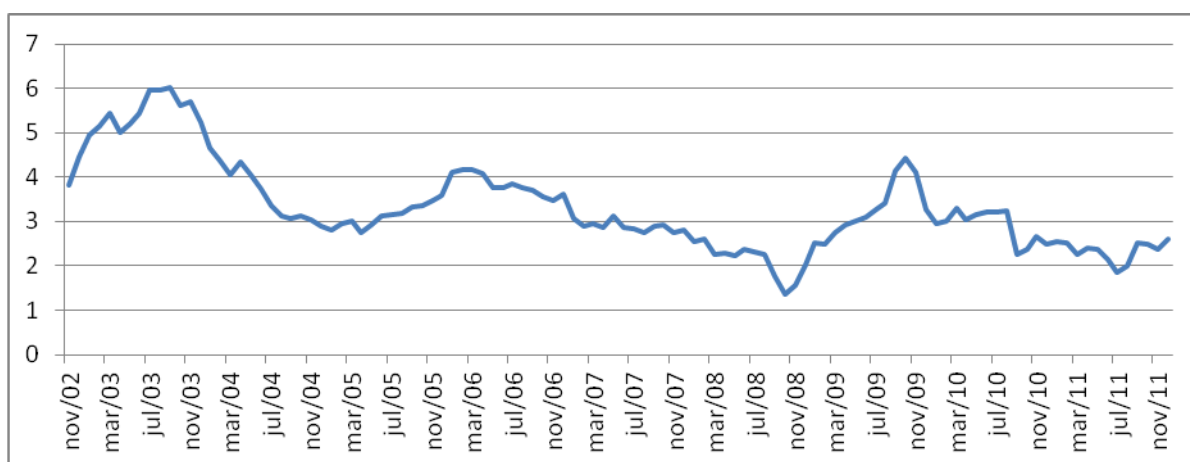
³³ Um belo estudo pode ser encontrado em Cintra e Araujo (2011). Uma abordagem pós keynesiana também pode ser vista em IPEA (2010), especificamente cap. 9 e 10.



Fonte: BCB.

A trajetória de queda da dívida líquida é explicada, fundamentalmente, pela quitação completa da dívida externa, que desde 2007 apresenta valores negativos em relação ao PIB em função do crescimento das reservas internacionais. A política de juros se manifesta mais fortemente na dívida interna, que teve, para o período, leve alta, estacionando em 50% do produto. O gráfico 13, a seguir, mostra os dados referentes ao déficit público nominal.

Gráfico 13 - Resultado nominal setor publico consolidado. Acumulado em 12 meses. 2002-2011 (%PIB)



Fonte: BCB

Os dados dos gráficos 11 e 12, lidos em conjunto com o gráfico 13, mostram que os tradicionais culpados apontados pelas altas taxas de juros da economia brasileira não

"fizeram por merecer" esse rótulo. A trajetória do déficit nominal é de queda para o período, aparecendo no fim de 2011 no patamar de 2,5% do produto.

Assim, a razão para a alta taxa de juros nacional só pode ser encontrada fora do âmbito econômico³⁴. Sobre este aspecto Gentil e Araújo (2012) afirmam que

"é preciso não omitir a estreita ligação que existe entre os limites do padrão de crescimento que passou a vigorar nos anos 2000 e uma dada *coalizão distributiva*, que se firmou desde os anos 1990, definida por Medeiros (2004) como formada por novos grupos financeiros, pelo novo capital estrangeiro atraído pela privatização dos serviços públicos da década anterior, pelos exportadores industriais e, sobretudo, pelo *agrobusiness*." Gentil e Araújo (2012:12).

III.1.2 - Possibilidades de ação estatal

Para o pensamento clássico da Cepal, definido no capítulo 1, o Estado é o agente planejador do processo de desenvolvimento nas condições específicas da estrutura econômica latino americana. Em nenhum momento isso significava exclusão do setor privado das atividades econômicas, pelo contrário. Sem a complementaridade do investimento privado, o processo de desenvolvimento seria interrompido.

A importância do papel do Estado para a Cepal estava relacionada à capacidade e a capilaridade desse agente em dinamizar e reformular a estrutura socioeconômica do país, de forma independente dos sinais de mercado. Assim, no caso brasileiro por exemplo, os sinais de mercado apontam para um aprofundamento da especialização regressiva, oriunda das vantagens comparativas da economia brasileira, quando sabe-se que esse processo aprofunda o subdesenvolvimento. Cabe ao Estado, portanto, reorientar seus instrumentos de política econômica para reverter esse processo, capturando o setor privado para o seu projeto de desenvolvimento.

Nesse sentido, e partindo da sugestão de Carvalho (2011) o Estado brasileiro pode e deve:

- Ajustar a política monetária e a política fiscal em função da capacidade produtiva do país, a fim de evitar choques de demanda agregada;

³⁴ Uma explicação para este fenômeno pode ser encontrada em IPEA (2010) cap. 1.

- Utilizar a política monetária como minimizadora da propagação de choques de custos;
- No âmbito de controle de preços, utilizar -se de mecanismos chamados macroprudenciais que têm efeitos sobre os preços, mas não sobre a atividade (emprego e renda);
- Operar mudanças nas regras operacionais (indexação) herdadas do período de alta inflação;
- Operar com um orçamento de corte keynesiano, separando aquele orçamento estritamente contábil (custeio da máquina pública) daquele que possui uma lógica econômica anticíclica (orçamento de capital)
- Fazer do uso de controle de capitais. Estes são apenas instrumentos de regulamentação financeira, para minimizar os efeitos de entrada e saída de capitais, evitando transações incompatíveis com o nível de atividade desejado;

Contudo essas soluções se atêm, basicamente, ao controle macroeconômico da demanda agregada, o que por si só não se adéqua a uma política que pretende-se transformar rápida e radicalmente a estrutura socioeconômica nacional, tal qual era a proposta do Pensamento Clássico Cepalino. Nesse sentido, se faz necessário conjuntamente com as políticas macroeconômicas uma:

- Política Industrial Agressiva, aliada a três grandes eixos:
 - Política de Ciência e Tecnologia;
 - Política de Comércio Exterior;
 - Política de Desenvolvimento da Infraestrutura.
- Políticas Públicas Universais, na principais áreas sociais, tais como saúde, educação, previdência social.

III.2 - Quais são os limites estruturais ao desenvolvimento?

A Cepal dos anos 1950/60 indicou uma série de limitações estruturais ao desenvolvimento da América Latina e, por conseguinte, brasileiro. Contudo, sessenta anos se passaram e alguns desses entraves foram superados, alguns novos surgiram e outros permaneceram.

Gentil e Araújo (2012) identificam quatro diferentes limites estruturais para a economia brasileira. Todos têm implicações com os preços chave da economia e podem ser observados através dos itens apontados na seção 3.2, quais sejam: o tipo de inserção externa, os condicionantes estruturais internos e as possibilidades de ação estatal. As soluções dependem de uma política de desenvolvimento que se utiliza dos instrumentos do Estado para promovê-las. Os quatro limites, esquematicamente são:

- Taxas de crescimento moderadas e instáveis;
- Reduzidas fontes de inovações e de avanços tecnológicos;
- Insuficiente capacidade de ampliar a formação bruta de capital fixo - baixa capacidade do investimento;
- Heterogeneidade estrutural.

O primeiro ponto diz respeito a atual dinâmica de crescimento da economia brasileira, o que não significa que este fenômeno é exclusivo do atual padrão de crescimento. Salvo, nos anos do "milagre econômico" da década de 1970, a economia brasileira sempre foi caracterizada pela volatilidade de suas taxas de crescimento. Assim, podemos elencar este limite como sendo um traço histórico da economia brasileira.

O segundo ponto e o terceiro, pelo contrário, dizem respeito às economias de renda média e industrializadas, sendo elencado como novo limite estrutural ao desenvolvimento.

Já o último ponto é uma das teses fundamentais do pensamento clássico da Cepal. Apesar de o Brasil ser uma economia de renda média e industrializada, persiste a

heterogeneidade estrutural. Ela se manifesta hoje pelas diferenças de produtividade entre os setores da economia, regiões, segmentos urbanos, classes sociais e segmentos de classe, propiciando uma apropriação profundamente desigual dos ganhos de produtividade oriundos da modernização, ocasionando disparidades de salário e renda.

Gentil e Araújo (2012, p.10) ainda apontam para alguns limites mencionados pelo pensamento clássico da Cepal que podem ser "datados no tempo". O primeiro é a hipótese da inelasticidade da oferta de alimentos, superada com a expansão da fronteira agrícola doméstica. O segundo é referente aos desequilíbrios externos, superados - pelo menos em parte³⁵ - pela melhora nas contas externas brasileiras (gráfico 8). Por fim, os problemas relacionados a infraestrutura econômica que foi parcialmente reaparelhada nos anos 1970 mas que, contudo, sofreu retrocesso, principalmente os setores de logística e energia, que constituem gargalos estruturais ao desenvolvimento econômico atual.

Podemos chamar atenção ainda para o fim - pelo menos temporário - da deterioração dos termos de troca, que também era uma das teses fundamentais do pensamento clássico da Cepal. Com o *boom* dos preços internacionais da *commodities* e por este produto ser um componente massivo da pauta de exportação brasileira, houve uma inversão, favorecendo este setor.

Bresser e Gala (2010) em sua proposição de uma "macroeconomia estruturalista do desenvolvimento" em comparação com o estruturalismo cepalino elencam os limites estruturais que estes autores julgam que foram superados, aqueles que se mantêm e alguns novos. A tabela 4 faz uma comparação dessas duas interpretações teóricas, segundo estes autores.

Tabela 4. Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento

³⁵ Sobre os problema da restrição externa atual ver Gentil e Araújo (2011).

	Teoria Estruturalista Original	Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida
2	Caráter estrutural do desenvolvimento	Mantida
3	Papel central do Estado no desenvolvimento	Mantida (e modificada): Estado tem papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida
5	Indústria infante legitimando proteção tarifária	Superada (para países de renda média)
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que produtividade devido a oferta ilimitada de mão de obra	Mantida (é uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento)
7	Inflação estrutural	Superada (países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas)
8	Restrição externa ou modelo dos dois hiatos	Abandonada (devido à crítica à política de crescimento com poupança externa exposta na Tese 11)
9	Acrescentada	Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e o investimento
10	Acrescentada	Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio é causa de insuficiência de demanda para exportações
11	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta industrialização
12	Acrescentada	Crítica à política de déficit em conta corrente ou de crescimento com poupança externa que aumenta mais o consumo do que os investimentos
13	Acrescentada	Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico

Elaboração dos autores.

Fonte: Bresser e Gala (2010)

Contudo, não há evidências de que as proposições 5, 7, 11, 12 e 13 tenham ocorrido na economia brasileira. A proposição 5 pode ser classificada como "anti-cepalina", pois esbarra na defesa do argumento da teoria das vantagens comparativas. Como visto nos capítulos anteriores, a economia nacional - mesmo sendo uma economia de renda média - passa por um processo de especialização regressiva, afetada dentre outras razões pelo papel que a China possui no âmbito do comércio internacional. Assim, para manter esse importante polo dinamizador da economia e gerador de emprego e renda - e de desenvolvimento de cadeias produtivas e tecnológicas - a proteção da indústria infante se faz fundamental mesmo para os países de renda média. Principalmente naqueles países que sofrem de heterogeneidade estrutural, como é o caso da economia brasileira.

A proposição 7 diz respeito ao fato da inflação estrutural ter sido superada. Como mencionado no capítulo II, a partir da abordagem de conflito distributivo proposta por

Gentil e Araújo (2012), a inflação estrutural brasileira não está superada, embora não seja igual à inflação estrutural do passado, dos anos 1960/1970. Os motivos de hoje são diferentes, mais ainda assim, são estruturais e não oriundos de choques de demanda.

Sobre a proposição 11, como visto no capítulo II, a valorização cambial é causada, fundamentalmente, por praticar-se uma taxa de juros elevadíssimas e não exclusivamente pela especialização regressiva do parque industrial nacional (produção de *commodities* agro minerais).

Sobre a proposição 12 entende-se que há uma imbróglio teórico sobre o conceito de poupança externa. O que tem ocasionado o déficit em conta corrente, e que pode ser visto no gráfico 8 como visto também no capítulo II, é o aumento dos fluxos de capitais especulativos que são atraídos para os países da periferia por taxas de juros elevadas, em detrimento das operações da economia real.

Por fim, a proposição 13 “equilíbrio fiscal como essencial ao desenvolvimento” não condiz com as proposições do Pensamento Clássico Cepalino. Pelo contrário, pode-se classifica-lo como uma proposição das reformas oriundas do Novo Consenso de Washington.

À guisa de conclusão

A instituição Cepal e seu pensamento sobre as economias da periferia do sistema capitalista - as economias da América Latina e, especificamente, a economia brasileira - são referências fundamentais para aqueles que pretendem entender e transformar a realidade desse vasto continente composto de mais de 50 países. Sua principal contribuição resiste até hoje pela força explicativa e reveladora que nela existe, qual seja a capacidade de fornecer ferramentas analíticas e diagnósticos radicais e precisos sobre a estrutura capitalista desses países periféricos.

Apesar das mudanças ideopolíticas no interior do seu pensamento e das transformações econômicas e políticas ocorridas ao redor do globo, suas ideias e seus autores principais como Furtado e Prebisch não perderam a validade e são clássicos eternos da história do pensamento econômico.

A proposta deste trabalho se localiza no âmbito teórico e não no campo histórico. Esta é uma tentativa de resgatar o que a Cepal produziu de melhor e que foi em certa medida abandonado pela academia em geral, pelos operadores de política econômica e autoridades públicas a nível nacional. Entendemos que o estruturalismo visto a partir da análise dos preços chave da economia pode ser um bom caminho para ajudar no resgate da metodologia de análise dos limites estruturais do desenvolvimento, desde que não se cometa o erro da análise puramente economicista, um dos principais avisos dos teóricos do subdesenvolvimento.

A ferramenta macro é necessária, mas não suficiente, pois nem todos os limites estruturais se refletem nos preços chave, porém, o contrário é verdadeiro para as economias latino americanas, como este trabalho mostrou.

A inflação brasileira - apesar da queda de patamar durante o período estudado - tem origem estrutural (e não de demanda agregada como é decorrente no debate sobre o nível geral de preços).

A política de elevação da taxa básica de juros antes de ser uma política doméstica de controle monetário, tem consequências estruturais graves.

A política de câmbio flutuante tem reforçado os dilemas - mesmo que em novas formas - apontados pelos teóricos cepalinos desde 1950.

Os limites estruturais ao desenvolvimento e à superação das desigualdades sociais ainda persistem (mesmo que a forma desses limites seja diferente do que foi no passado), e até ampliaram-se como é o caso da heterogeneidade produtiva. Além disso, os limites estruturais extraeconômicos tais como o baixo grau de escolaridade da população nacional, desrespeito aos direitos básicos e mesmo ausência de uma cultura política promotora de direitos, desigualdade no acesso aos serviços públicos básicos e etc., só reforçam a nossa heterogeneidade produtiva e social, reforçando o caráter subdesenvolvido de um país continental que é a sexta economia mundial.

Deste modo e tendo em mente essa realidade que se descortina para a economia nacional, as ferramentas do Pensamento Clássico Cepalino continuarão sendo peças fundamentais para deflagrar os grandes dilemas da economia brasileira e latino americana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMITRANO, C. R. (2005). O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. *Política Econômica em Foco*, n.7 - nov.2005/abr.2006.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.) (2000) *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Tradução de Vera Ribeiro*. Volume I e II. Rio de Janeiro: Record, 2000
- _____(2009) Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista Cepal* n.97, Abril.
- _____(2010) Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de La Cepal*, número extraordinário.
- BRAGA, J. (2011). O atual regime de política econômica favorece o desenvolvimento? *Textos para Discussão Cepal-Ipea* 16. Brasília, DF: Cepal. Escritório no Brasil/IPEA.
- BRAGA, J. e BASTOS, C. (2010). Conflito distributivo e inflação no Brasil: uma aplicação ao período recente. *Anais do XV Encontro Nacional de Economia*, São Luis do Maranhão.
- BRESSER e GALA (2010). Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n.4 (120), pp. 663-686, Out-Dez.
- CAPUTO, O e PIZARRO, R. (1970). Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales. *Cuadernos de estudios socio-económico*, Cesó, Universidad de Chile.
- CARCANHOLO, M (2010) Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R (2010) (Org.): *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Editora Pão e Rosas, RJ.
- CARVALHO, F. J. C (2011). A Inflação e o crescimento. *Valor Econômico* 20/06/2011.
- CASTELO (2010), O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, R (2010) (Org.): *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Editora Pão e Rosas, RJ.
- CEPAL (1951a). *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN. 12/164(Rev. 1), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.11.G.1.
- _____(1969). *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

_____(2009) Comissão econômica para a América Latina e o Caribe. *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, dez.

CINTRA, M. A. M. e ARAÚJO, V. L. (2011). O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira. *Textos para discussão Ipea* - TD 1064.

CHANG, H. J. (2006). *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP.

DEMIRGUÇ-KUNT, A. e DETRAGIACHE, E. (1998). "Financial liberalization and financial fragility". *IMF Working Paper*, 93/83, Washington DC.

EICHENGREEN et al (1999). "Liberalizing capital movements: some analytical issues". *IMF Economic Issues*, n.17, Washington DC.

FERRER, A. (1979). *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FIORI, J. L. (1997) *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes.

FURTADO, C. (1959) *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

_____(1969) Formação de capital e desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense.

_____(1970). *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Nacional.

_____(1971). *Desarrollo y, subdesarrollo*, séptima edición, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). [Título de la obra original: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961]

GENTIL, D. e ARAÚJO, V. (2011) Avanços, recuos, acertos e erros: Uma análise da resposta da política econômica brasileira a crise financeira internacional. Rio de Janeiro: IPEA, (*Texto para Discussão* nº 1602).

_____(2011b) Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? 39* *Encontro Nacional de Economia*, http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm#AREA_3

_____(2012) Mais além da macroeconomia de curto prazo. *mimeo*.

- HERMANN, J. (2002). *Liberalização e Crises Financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990. Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.
- IPEA (2010). *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Instituto de Pesquisa Economica e Aplicada. - Brasília: Ipea.
- _____(2011) A dinâmica da inflação brasileira: considerações a partir da desagregação do IPCA. Brasília, *Comunicados Ipea*, n. 133; 3 de fevereiro.
- KUPFER, D. e LAPLANE, M. (coord). (2010). *Perspectivas do investimento no Brasil: síntese final*. Rio de Janeiro, IE-UNICAMP.
http://www.projetopib.org/arquivos/pib_sintese-final.pdf
- LOVE, J. (1980). "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", *Latin American Research Review*, vol. 15, Nr 3, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- MARINI, R. M (1992). *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: página aberta.
- _____(1994). "La crisis del desarrollismo". In: MARINI, R. M. e MILLÁN, M. (Orgs.) *La teoría social latino-americana*, tomo II. Cidade do México, El Caballito.
- MARTINEZ, T. S.; CERQUEIRA, V. S. (2010). Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA. *Seminários DIMAC*, n. 363, Ipea, Outubro.
- _____(2011) Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA. Rio de Janeiro: IPEA, (*Texto para Discussão* nº 1634).
- MIGUEZ, T. H. (2012) Formação bruta de capital fixo na economia brasileira 2000-2007 - Uma análise com base nas matrizes de absorção de investimento (MAIs). Rio de Janeiro, *Dissertação de Mestrado* do Programa de Pós-Graduação em Economia PPGE-IE/UFRJ.
- MCKINNON, R. (1973). *Money and capital in economic development*. Washington DC: Brookings Institution.
- _____(1991). *The order of economic liberalization: financial control in the transition to a market economy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- MODENESI, A. M. *Regimes monetários: teoria e a experiência do real*. Barueri: Manole, 2005.
- NOVAIS, L. F. (2009) Do "voo da galinha" ao crescimento sustentado: possibilidades e incertezas. Em: BIASOTO JR, G.; NOVAIS, L. F. & FREITAS, M. C. P. (coord.)

Panorama das Economias Internacional e Brasileira: dinâmica e impactos da crise global. São Paulo: FUNDAP: Secretária de Gestão Pública.

OCAMPO, J. A. (1999). *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha.* Santiago: Fondo de Cultura Económica/Cepal.

OLIVEIRA, F. (2008) *Crítica à razão dualista o ornitorrinco.* Boitempo Editorial, São Paulo.

PINTO, A. (1956) *Chile: un caso de desarrollo frustrado,* Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

POSSAS, M. (1997) A cheia do "mainstream": Comentários sobre os rumos da ciência econômica. *Revista de Economia Contemporânea* Nº 1 JAN. – JUN.

PREBISCH, R. (1949) O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Ano 3, n. 3, FGV

_____ (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.I2/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Segunda edición, serie conmemorativa de] veinticinco aniversario de la CFPAL, Santiago de Chile. febrero de 1973.

RAMOS, J. (1997). "Un balance de las reformas estructurales en América Latina". *Revista de La Cepal*, n.62, Santiago.

RODRÍGUEZ, O. (1981). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F, Siglo Veintiuno Editores.

ROSENTHAL, G (1996). " La evolución de las ideas políticas para el desarrollo". *Revista de La Cepal*, n.60, Santiago. Dezembro pp.7-20.

Schumpeter, J. (1954). *History of economic analysis*, Londres, George Allen & Unwin.

SERRANO, F. e SUMMA, R. (2011) Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. Observatório da Economia Global, *textos avulsos*, n. 6, Março.

SOTELO VALENCIA, A. (2005). *América Latina: de crisis y paradigmas - la teoría de la dependencia el siglo XXI.* Cidade do México, Plaza y Valdéz.

STIGLITZ, J. (1999) More instruments and broader goals: moving toward the post-washington consensus, *Revista de Economia Política*, v. 19. n.1 (73), jan.-mar.

TAVARES, M. C. (1964). "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In TAVARES, M.C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.* 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.